

# UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

## POUR DES APPROCHES INTÉGRÉES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE

Analyse de trois projets de revitalisation

**Lyon :** le quartier La Croix-Rousse

**Montréal :** le quartier Sainte-Marie

**Trois-Rivières :** les premiers quartiers



MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
DANS LE CADRE DES  
PROGRAMMES CONJOINTS EN ÉTUDES URBAINES INRS-UQAM

PAR  
Pierre Laurence

FÉVRIER 2007

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

**« Ce n'est qu'au prix d'une ardente patience  
que nous pourrons conquérir la cité splendide  
qui donnera la lumière et la dignité  
à toutes les femmes et à tous les hommes »**

**Arthur Rimbaud,  
cité par Pablo Neruda  
lors de l'élection de Salvador Allende comme Président du Chili en 1970**

-

*Dans ce document, le genre masculin est utilisé comme générique dans le seul but de ne pas alourdir le texte.*

## REMERCIEMENTS

Je désire souligner la contribution de tous ceux et celles qui ont collaboré à la réalisation de ce mémoire. D'une façon plus particulière, l'accompagnement de mon directeur de recherche, M. Richard Morin. La rigueur de ses commentaires, ses conseils éclairés, sa disponibilité et sa patience m'ont aidé à mener à terme cette recherche. Je tiens de plus à signifier ma profonde gratitude en regard de la collaboration et de la disponibilité de la quarantaine de personnes associées aux projets de revitalisation provenant de divers horizons : élus, gestionnaires, intervenants municipaux, membres de la population, chercheurs, ainsi qu'à l'ensemble des personnes du secteur communautaire qui ont bien voulu se prêter aux entrevues. Je veux ici mentionner la participation notamment de Pierre Suchet de la Communauté urbaine de Lyon, de Serge Thibault de la Ville de Montréal, de Christine Lafortune de la Corporation de développement économique communautaire (CDEC) Plateau Mont-Royal et de Jean-François Aubin de l'organisme Économie communautaire de Francheville (ECOF). Ceux-ci m'ont permis d'avoir accès à toute la documentation pertinente sur les projets de revitalisation de leur territoire, ainsi qu'à leur réseau de contacts pour la réalisation des entrevues. Également, un remerciement particulier à Claude Jacquier, directeur de recherche au CNRS, Institut d'Études Politiques - Université Pierre Mendès France de Grenoble, qui par ses conseils et ses nombreux contacts m'a permis de mieux saisir les expériences européennes en matière d'approches intégrées de développement urbain durable. À mon fils, Alexis, pour l'intégration de l'aspect visuel du document. Enfin, l'accompagnement constant de ma compagne de vie, Christine, qui m'a encouragé à poursuivre les recherches et la rédaction du mémoire, sans compter ses précieux commentaires émis lors de la lecture des différentes versions et la révision de mon document.

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	viii
RÉSUMÉ.....	ix
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	
PROBLÉMATIQUE ET CADRE D'ANALYSE.....	6
1.1 L'état des villes.....	6
1.1.1 Accélération de la mutation des villes.....	7
1.1.2 Des conceptions renouvelées de la gouvernance locale et de la revitalisation urbaine.....	10
1.1.3 Mutation des villes et de leurs quartiers.....	14
1.1.4 Le quartier, lieu de proximité et de frontières.....	18
1.1.5 La revitalisation des quartiers en situation d'exclusion.....	19
1.2 Politiques urbaines et interventions dans les quartiers.....	23
1.2.1 Le Canada.....	24
1.2.2 Le Québec.....	26
1.2.3 Revue de politiques de revitalisation urbaine en Europe et aux États- unis.....	34
1.3 Les approches intégrées de développement urbain durable.....	51
1.3.1 Les approches intégrées : éléments de définition.....	52
1.3.2 Le développement durable.....	54
1.4 Neuf composantes clés en matière de revitalisation urbaine intégré et durable.....	57
1.4.1 L'approche globale.....	58
1.4.2 L'action territorialisée.....	58
1.4.3 Une approche basée sur la réalisation de projets.....	58
1.4.4 Le développement durable.....	59
1.4.5 La collaboration intersectorielle et l'harmonisation dans les modes de gestion et d'intervention.....	59

1.4.6	Le renouvellement des pratiques d'intervention, la création de pôles de développement et la contractualisation des rapports entre les organisations.....	60
1.4.7	La gouvernance locale et la création d'une dynamique locale.....	62
1.4.8	La participation des collectivités locales.....	63
1.4.9	Le maintien des politiques publiques.....	64
1.5	Objectifs, questions et hypothèses de recherche.....	64
CHAPITRE II LA MÉTHODOLOGIE.....		69
2.1	La présentation des outils d'analyse et leur justification.....	69
2.2	Neuf composantes clés en matière de revitalisation urbaine intégrée et durable.....	73
2.3	Les limites de l'étude.....	73
CHAPITRE III PRÉSENTATION DES QUARTIERS ANALYSÉS.....		74
3.1	Lyon : le quartier La Croix-Rousse.....	74
3.2	Montréal : le quartier Sainte-Marie.....	77
3.3	Trois-Rivières : les premiers quartiers.....	83
CHAPITRE IV PRÉSENCE ET VARIATION DES COMPOSANTES DES APPROCHES INTÉGRÉES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE.....		87
4.1	Des composantes présentes à des degrés variables.....	89
4.1.1	L'approche globale.....	89
4.1.2	L'action territorialisée.....	94
4.1.3	L'approche basée sur des projets.....	97
4.1.4	Le développement durable.....	103
4.1.5	La collaboration intersectorielle et harmonieuse des modes de gestion et d'intervention.....	108
4.1.6	Renouvellement des pratiques d'intervention, création de pôle de développement, contractualisation, rapports entre les organisations.....	114
4.1.7	Gouvernance locale et création dynamique locale.....	120
4.1.8	Participation des collectivités locales .....	126

	vi
4.1.9 Maintien des politiques publiques.....	130
4.2 Variation des composantes : éléments d'explication.....	134
4.2.1 Des contextes et des politiques urbaines en mutation.....	134
4.2.2 Une évolution dans la conception des projets de revitalisation.....	137
4.2.3 Politiques publiques à géométrie variable.....	140
4.2.4 Le rôle des acteurs.....	143
4.2.5 Une redéfinition du rôle de l'acteur principal.....	154
CONCLUSION ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.....	161
APPENDICE A	
CARTE DU QUARTIER LA CROIX-ROUSSE, VILLE DE LYON.....	176
APPENDICE B	
CARTE DU QUARTIER SAINTE-MARIE, VILLE DE MONTRÉAL.....	177
APPENDICE C	
CARTE DES PREMIERS QUARTIERS, VILLE DE TROIS-RIVIÈRES.....	178
APPENDICE D	
CARACTÉRISTIQUES DE LA TABLE DE CONCERTATION.....	179
APPENDICE E	
QUESTIONNAIRE D'ENTREVUES.....	181
BIBLIOGRAPHIE.....	187

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau		Page
1.1	Typologie des quartiers pauvres en milieu urbain.	20
1.2	La succession des programmes québécois de rénovation et de revitalisation dans lesquels la SHQ a été engagée.....	29



## **LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES**

CDC	Corporation de développement communautaire
CDEC	Corporation de développement économique communautaire
CIV	Conseil interministériel des villes
CLD	Centre de développement local
CMM	Conseil du Montréal métropolitain
CNV	Conseil national des villes
COMSEP	Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire
CRL	Comité de revitalisation locale
DIV	Délégation interministérielle de la Ville
ÉCOF	Économie communautaire de Francheville
FRAPRU	Front d'action populaire en aménagement urbain
GISM	Groupe d'intervention de Sainte-Marie
GPV	Grand projet de Ville
MDEO	Ministère de la diversification de l'économie de l'Ouest du Canada
PAREL	Programme à la réhabilitation de l'habitat ancien
PDSU	Programme de développement social des quartiers
PRU	Programme de renouveau urbain
PRVQ	Programme de revitalisation des vieux quartiers
RUI	Revitalisation urbaine intégrée
SADC	Service d'aide au développement des communautés
SHQ	Société d'habitation du Québec
TRAIIP	Toxicomanie, relation d'aide-information et intervention-prévention

## RÉSUMÉ

Le concept d'approches intégrées de développement urbain durable, en matière de la revitalisation des quartiers, est inspiré des pratiques observées dans divers pays européens depuis une trentaine d'années. Il n'y a pas encore de définitions reconnues de ce concept. On retrouve plusieurs appellations, notamment les approches intégrées de développement urbain, le développement social durable des villes, qui visent plus ou moins à intégrer simultanément lors des interventions des enjeux reliés au développement économique, social, culturel et durable, en particulier autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la participation citoyenne, l'aménagement des espaces urbains, l'habitation, la sécurité urbaine, le développement de l'emploi, l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants, le transport, les espaces verts, etc.

Les villes désormais occupent une place centrale dans l'organisation et la transformation des pays. Essentiellement, le développement des pays se prépare dans les villes. Toutes les villes connaissent des quartiers qui sont des lieux d'accueil des populations en situation difficile qu'on qualifie de quartiers populaires, sensibles ou simplement pauvres. Ce constat n'est pas nouveau. De tout temps les villes ont connu ces quartiers fortement stigmatisés, des sortes de zones refuges de populations exclues du reste de la ville. À cette étape de la modernisation des villes, l'écart s'accroît entre la ville qui gagne et qui est inscrite dans le processus de mondialisation, et cette ville-là qui jour après jour semble être exclue des retombées de la création de la richesse.

Ce mémoire présente les résultats d'une analyse comparative de trois projets de revitalisation urbaine touchant des quartiers dans trois villes, soit : Lyon et le quartier La Croix-Rousse, Montréal et le quartier Sainte-Marie, Trois-Rivières et les premiers quartiers. Le mémoire est divisé en quatre parties. La première partie identifie les caractéristiques des villes actuelles en ce qui a trait à leur mutation, leur contexte et leurs quartiers, le renouvellement de la conception de la gouvernance, la revitalisation des quartiers en situation d'exclusion et les politiques urbaines de revitalisation dans les endroits suivants : Canada, Québec, États-Unis et Europe. L'emphase est mise sur l'historique, la mise en œuvre et les résultats de ces politiques de régénération, en plus d'aborder les approches intégrées de développement urbain durable et les composantes en matière de revitalisation. La seconde partie expose les objectifs, les questions de recherche et la méthodologie étudiés. La troisième section présente les quartiers analysés et la quatrième partie met en lumière la présence et la variation des composantes des approches intégrées de développement urbain durable en regard des trois sites étudiés. Enfin, la conclusion fait ressortir un certain nombre de considérations générales sur le déploiement de chacun des projets, en particulier la reconfiguration profonde des modes d'intervention en matière de revitalisation.

Mots clés : approches intégrées de développement urbain durable ; revitalisation urbaine ; quartiers anciens ; Lyon, le quartier La Croix-Rousse ; Montréal, le quartier Sainte-Marie ; Trois-Rivières, les premiers quartiers

## INTRODUCTION

Les approches intégrées de développement urbain durable se présentent sous des formulations différentes, tenant à diverses raisons, qui s'enracinent dans l'histoire, la culture et les façons de faire dans les divers pays. Au cours des vingt dernières années, on a assisté à une multitude de nouvelles approches qui côtoyaient des actions à caractère plus classique réalisées dans les domaines de lutte contre la pauvreté, de revitalisation urbaine, de promotion de la santé, du développement économique communautaire, de la culture et de l'environnement. Chacune de ces expériences contribuent à développer ces approches intégrées de développement urbain durable. En France, on a assisté à la politique de développement social des quartiers (1982), puis à la politique de développement social urbain (1988), à la politique de la ville (1992), à la loi Solidarités et renouvellement urbain (2000), etc.; aux Pays-Bas, le programme pour les zones accumulant des problèmes (1985), le programme de renouveau social (1989), puis la politique pour les grandes villes (1993); en Italie, les contrats de quartiers (1997); en Angleterre, le programme de régénération urbaine (1970); aux États-unis, au Community Development Block Grant (1970); au Canada et au Québec, le programme d'amélioration des quartiers (1970), les ententes de développement urbain (1980), le programme de revitalisation des vieux quartiers (1996), le programme de renouveau urbain (2002), etc.

Ces différentes stratégies d'intervention développées à travers les années tentent d'identifier les potentialités et les opportunités que recèlent les territoires en difficulté. Ils mettent l'accent sur les personnes, les groupes sociaux dans leur diversité et sur leur capacité non seulement de participer aux projets, mais également d'en être les moteurs. De telles démarches font ressortir la difficulté de rompre avec les approches centralisées (Top-down) et avec les ambiguïtés de leurs formulations. Les programmes qui y parviennent le mieux, et d'une certaine manière innovent parce qu'ils tiennent compte de la dynamique des territoires (lieux, gens, organisations), sont ceux qui échappent à la logique des procédures centralisées et homogénéisantes.

Il existe ainsi des projets remarquables de revitalisation urbaine, comme nous le verrons dans cette recherche, qui sont nés de dynamiques locales qu'aucun pouvoir et autorité institutionnelle n'ont cherché à initier. C'est souvent lorsqu'il n'existe pas de politique stéréotypée centralisée ou, plutôt, lorsque ces politiques de développement urbain mettent l'accent non pas sur le respect strict des procédures (objectifs, résultats, procédures de contrôle), mais simplement sur la synergie entre les organisations (politiques et programmes incitateurs et mobilisateurs, disponibilité de moyens financiers et techniques ainsi que le développement des compétences) qu'ont surgi de nouvelles approches, des façons différentes d'analyser les problématiques, de cerner les potentialités, de développer de nouvelles notions conceptuelles et de mise en œuvre.

La recherche analysera trois projets de revitalisation urbaine dans des quartiers centraux. Le quartier La Croix-Rousse à Lyon (France), le quartier Sainte-Marie à Montréal et les premiers quartiers à Trois-Rivières (Québec).

Le mémoire vise à mettre en lumière et à analyser les fondements théoriques et pratiques des approches intégrées de développement urbain durable, les méthodes et les stratégies utilisées en ce qui a trait à la revitalisation des quartiers visés par la recherche, en mettant l'emphasis sur :

- le contexte de la mise en œuvre des trois projets de revitalisation et le rôle des acteurs institutionnels et communautaires ;
- les similitudes et les différences que l'on retrouve dans les conceptions des opérations de revitalisation urbaine ;
- la variation du degré de présence des composantes qui caractérisent les approches intégrées de développement urbain durable entre les trois projets de revitalisation.

Neuf composantes ont été identifiées pour analyser le déploiement des démarches de revitalisation sur les trois sites à partir d'un certain nombre d'expériences québécoises, européennes et américaines. On peut regrouper ces composantes autour de quatre catégories :

1. Approche globale, action territorialisée, approche basée sur des projets.
2. Collaboration intersectorielle, harmonisation dans les modes de gestion et d'intervention, renouvellement dans les pratiques d'intervention, soutien au développement des communautés locales; création de pôles de développement, contractualisation dans les rapports entre les organisations.
3. Gouvernance locale, création d'une dynamique sociale, participation des collectivités locales.
4. Maintien des politiques publiques.

Le mémoire s'appuiera sur deux hypothèses de recherche :

### **Hypothèse 1**

Les composantes qui définissent les approches intégrées de développement urbain durable de revitalisation des quartiers apparaissent à des degrés divers dans les trois cas étudiés.

### **Hypothèse 2**

La variation de la présence de ces composantes s'explique en grande partie par un contexte urbain en mutation, de même que par des différences sur le plan des politiques publiques et des programmes à l'échelle nationale qui encadrent les opérations de revitalisation et sur le plan de l'acteur principal qui porte le projet de revitalisation au niveau local.

Le mémoire comporte quatre sections :

## **1. Problématique et cadre d'analyse**

Cette première partie analyse le contexte des villes, leurs enjeux sur le plan social et économique et de la pensée urbaine. On assiste à une accélération de la mutation des villes sur le plan démographique, du rôle prépondérant qu'elles jouent dans le développement des pays. Cette transformation des villes provoque des conséquences importantes. À la fois des lieux où se concentre la richesse et aussi des lieux qui attirent et retiennent les populations défavorisées. On assiste également à un renouvellement de la conception de la gouvernance locale. On observe que l'acteur étatique n'est plus en mesure de gouverner seul et qu'il doit composer avec de nombreux acteurs. Cette nouvelle gouvernance amène la création de nouvelles politiques et programmes qui visent la régénération des territoires en situation de pauvreté et d'exclusion, en intervenant sur le cadre et les conditions de vie. Pour comprendre l'émergence du renouvellement des politiques et des programmes urbains, la recherche jette un regard sur diverses politiques urbaines et interventions au Canada, au Québec, aux États-unis et dans quelques pays européens en mettant une emphase sur la France, puisque l'un des quartiers analysés est situé à Lyon. Par la suite, l'étude jette un regard sur le cadre conceptuel des approches intégrées de développement urbain durable par quelques éléments de définition : les approches intégrées, le développement urbain durable et le modèle social durable des villes. Neuf composantes qui caractérisent les démarches de régénération urbaine dans les quartiers sont par la suite identifiées. On retrouve enfin les objectifs, les questions et les hypothèses de recherche.

## **2. Méthodologie**

Cette section décrit l'approche méthodologique qui utilise une analyse comparative des quartiers en situation de revitalisation. La méthode qualitative est privilégiée pour procéder à l'analyse. Les outils de cueillette de données et d'analyse s'appuient sur la recherche documentaire et l'analyse du contenu d'entretiens effectués au niveau des trois sites.

### 3. **Présentation des outils d'analyse et leur justification**

La présentation des trois cas étudiés, soit le quartier La Croix-Rousse à Lyon (Appendice A), le quartier Sainte-Marie à Montréal (Appendice B) et les premiers quartiers (Notre-Dame, Saint-François d'Assise, Sainte-Cécile, Saint-Philippe) à Trois-Rivières (Appendice C).

### 4. **Présence et variation des composantes des approches intégrées de développement urbain durable**

Chaque site est analysé en fonction du degré de présence de neuf composantes des approches intégrées de développement urbain durable.



Fêtes de quartiers

Puis les facteurs qui expliquent ce degré de variation des composantes sont traités. Les plus importants étant le contexte urbain en mutation, les différences sur le plan des politiques publiques et l'acteur principal qui porte le projet sur chaque site. Le mémoire se termine par une conclusion synthèse où l'on revient sur les hypothèses de recherche et sur un certain nombre de considérations en regard du renouvellement de la conception des villes, des modes de pensée, de planification et d'intervention en développement urbain, des différences conceptuelles et de mise en œuvre des projets, des faiblesses, des potentialités et de l'émergence d'un modèle renouvelé de développement urbain.

Cette recherche s'adresse à quatre groupes de lecteurs : aux chercheurs, aux étudiants, aux acteurs des projets analysés et à ceux et celles qui interviennent en matière de revitalisation urbaine et qui dans l'avenir poursuivront la réflexion pour améliorer le cadre théorique et pratique des approches intégrées de développement urbain durable.

### 3. **Présentation des outils d'analyse et leur justification**

La présentation des trois cas étudiés, soit le quartier La Croix-Rousse à Lyon (Appendice A), le quartier Sainte-Marie à Montréal (Appendice B) et les premiers quartiers (Notre-Dame, Saint-François d'Assise, Sainte-Cécile, Saint-Philippe) à Trois-Rivières (Appendice C).

### 4. **Présence et variation des composantes des approches intégrées de développement urbain durable**

Chaque site est analysé en fonction du degré de présence de neuf composantes des approches intégrées de développement urbain durable.



Fêtes de quartiers

Puis les facteurs qui expliquent ce degré de variation des composantes sont traités. Les plus importants étant le contexte urbain en mutation, les différences sur le plan des politiques publiques et l'acteur principal qui porte le projet sur chaque site. Le mémoire se termine par une conclusion synthèse où l'on revient sur les hypothèses de recherche et sur un certain nombre de considérations en regard du renouvellement de la conception des villes, des modes de pensée, de planification et d'intervention en développement urbain, des différences conceptuelles et de mise en œuvre des projets, des faiblesses, des potentialités et de l'émergence d'un modèle renouvelé de développement urbain.

Cette recherche s'adresse à quatre groupes de lecteurs : aux chercheurs, aux étudiants, aux acteurs des projets analysés et à ceux et celles qui interviennent en matière de revitalisation urbaine et qui dans l'avenir poursuivront la réflexion pour améliorer le cadre théorique et pratique des approches intégrées de développement urbain durable.



## CHAPITRE I

### PROBLÉMATIQUE ET CADRE D'ANALYSE

#### 1.1 L'état des villes

Comme le souligne Massiah (2000, p. 68), peut-on parler de faillite de la pensée urbaine quand les villes laissent à l'écart les nouveaux urbains qui se pressent pour jouir des droits qui leur ont été promis.

« La réduction provisoire de la ville aux zones urbaines exclues pour une partie de la population est le symptôme d'une certaine incapacité à réaliser un partage égalitaire de l'espace urbain. La ségrégation urbaine s'accroît partout dans le monde, les difficultés à l'enrayer également » (Leloup, 1999, p. 47).

Pour encore de nombreux élus, en particulier au Québec, la conception de la ville se résume à une fonction de la gestion du *foncier* par son enjeu économique en accordant peu d'importance aux enjeux sociaux. On peut constater, à la lecture de plusieurs plans d'urbanisme, « que malgré la quantité imposante de théories, de modèles et de normes dont disposent les urbanistes, ceux-ci n'aient rarement réussi à planifier et à mettre sur pied des espaces bâtis satisfaisants pour leurs occupants, pourtant le cadre bâti devrait être conforme aux aspirations des collectivités » (Guay, 2001, p. 37).

C'est dans les villes que s'accroît l'écart entre les riches et les pauvres. Plusieurs propriétaires relayés par les promoteurs immobiliers y sont à l'affût pour acquérir la moindre parcelle de terrain pour trouver de nouveaux consommateurs et faire fructifier leurs investissements.

Depuis les dernières années, on assiste notamment à Montréal à une flambée des prix du marché immobilier, sans compter l'augmentation sans précédent du nombre de condominiums de luxe sur le marché.

Qui veut se convaincre que le Québec vit à plein cette nouvelle ère de mondialisation, il en trouvera la preuve dans ce qu'est devenu le Montréal immobilier. Les mal nantis de la société en savent quelque chose, s'ils ont à se trouver un nouveau logement. Le prix des maisons au centre-ville a doublé au cours des dernières années (Thériault, 2004, p. 2).

Pour le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), on est en train de passer d'une pénurie de logements à une pénurie de logements abordables. Une telle vision réductrice de la ville qui fait peu de place au bien-être des collectivités nous conduit à une impasse dans la conception de la ville. Pour Lefebvre, la ville est un lieu moderne, historiquement produit, de la réalisation des besoins humains dans leur travail et le jeu, où se côtoient le prévisible et l'imprévu, l'unité et la différence, l'isolement et la rencontre, l'échange et l'investissement, l'indépendance et la communication, le court et le long terme. Pour ce dernier, la ville n'est pas un résultat, la réalisation d'une planification, mais un projet en devenir et en évolution constante, une histoire; non pas seulement la résultante des professionnels de l'urbain de toute sorte légitimés par les politiciens, même représentatifs, mais l'implication de tous ceux et celles qui y vivent, travaillent et se divertissent.

### **1.1.1 Accélération de la mutation des villes**

En 2007, plus de la moitié de la population mondiale habitera en milieu urbain et le mouvement ne fera que s'accélérer au cours des prochaines années.

Les villes n'ont jamais hébergé tant d'habitants, entre 1950 et 1990. La population des villes à travers le monde s'est multipliée par dix, passant de 200 millions à plus de deux milliards. Au cours des trente prochaines années, on estime que 2 milliards d'individus viendront s'ajouter aux populations déjà présentes dans les villes du monde (Rogers, 2000, p. 66).

Si l'on considère la continuité des constructions, la plus grande agglomération serait Tokyo (24 millions d'habitants), suivie de New York - Philadelphie (23,9 millions qui est la plus grande étendue du monde (14 150 kilomètres carrés). Le mode de vie urbain s'est imposé partout (Ramonet, 1991, p. 6).

Les villes tendent désormais à jouer un rôle prépondérant dans le développement des pays.

Si leur reconnaissance au plan politique et institutionnel, de la part des instances nationales, n'est pas encore acquise, on observe une mutation des villes qui les fait passer du statut de simple relais des États à celui d'un acteur clé dans la structuration et l'organisation du territoire (Jacquier, 1991, p. 24).

Les villes assument des responsabilités importantes à des degrés variables, selon les pays, sur les plans économique, social, culturel, environnemental, de la santé, de la salubrité, de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, etc. La question est posée : comment concilier le développement local des villes avec celui des États sur le plan des politiques publiques ?

La Ville de Montréal est une illustration vivante où la municipalité joue un rôle structurant sur la réalité à la fois économique et sociale québécoise. D'autre part, le gouvernement du Québec, depuis quatre ans, a procédé à plusieurs réorganisations municipales touchant Montréal. En effet, nous sommes passés à une ville de 27 arrondissements pour revenir, en 2004, à une ville de 18 arrondissements, 9 arrondissements ayant repris leur statut de ville autonome.

On se retrouve avec une structure à quatre paliers : la Communauté métropolitaine pour la grande région de Montréal (CMM), le Conseil d'agglomération qui assume la gestion de 60 % de l'impôt foncier de l'Île de Montréal regroupe la Ville de Montréal et les municipalités reconstituées, le Conseil municipal pour l'ensemble de la Ville, les conseils d'arrondissements. Pour la première fois dans l'histoire de Montréal, ces derniers sont dotés de budgets et de compétences.

Les arrondissements sont responsables de la gestion des services de proximité, des équipements et des infrastructures, de l'aménagement, de l'entretien des parcs, des espaces verts et du réseau routier. Ils interviennent également en matière de développement social, culturel et communautaire et ils sont responsables des relations interculturelles sur leurs territoires.

Toutefois, la tension constante qui marque les relations entre la ville centrale et les arrondissements et l'instabilité créée par le débat sur la défusion ne créeront en rien un contexte favorable à l'innovation institutionnelle (Latendresse, 2005, p. 57).

En même temps, Montréal, de concert avec d'autres grandes villes canadiennes, revendique un nouveau partage fiscal entre les paliers fédéral, provincial et municipal afin de faire face à ses responsabilités accrues. Cette transformation des villes a des conséquences significatives sur leur développement. À la fois des lieux où se concentre la richesse, les villes, en particulier les villes centres, sont aussi des lieux qui attirent et retiennent les populations défavorisées. C'est à l'échelle du territoire de la ville que se gèrent ces tensions, d'une part participer activement sur le plan international à la compétition économique créatrice de richesses mais également d'exclusions, d'autre part assurer le maintien de la cohésion sociale sur leur territoire.

La ségrégation sociale et spatiale est le propre depuis fort longtemps des sociétés urbaines. Dans plusieurs villes nord-américaines et européennes, on retrouve une forte concentration de populations vulnérables caractérisées par une certaine homogénéité ethnique et culturelle.

Jusqu'à la fin des années 1970, la cohésion sociale des villes a reposé sur les systèmes traditionnels de solidarité (familial, communautaire) et les systèmes institutionnalisés qu'on appelle l'État Providence. Ce double soutien entre ces diverses conceptions de solidarité a été variable selon les pays et leur évolution a fortement conditionné la manière dont les villes ont pu gérer les tensions sociales au cours des dernières années.

Le retrait progressif de l'État, en invoquant sa faible efficacité, a provoqué en retour de lourdes conséquences sur l'avenir des villes et leur gestion sociopolitique. Pour Montréal, l'abandon par le gouvernement fédéral du financement du logement social, à la fin des années 1980, a occasionné une pénurie de logements sociaux. Au cours des années 1990, le parc de logements locatifs dans les quartiers centraux a sensiblement diminué laissant place à la construction et à la transformation de maisons à logements multiples en condominiums. Plus récemment, dans plusieurs villes canadiennes et québécoises, on observe la construction d'ensembles d'îlots d'unités résidentielles de luxe autonomes qui ressemblent étrangement au modèle des *Gates communauties* que l'on retrouve aux États-Unis.

« Ces problèmes reliés au retrait de l'État sont identifiés à partir des désajustements entre l'offre de services et des besoins » (Jacquier, 2000, p. 16). Ce sont des problèmes reliés aux difficultés de régulation et de gestion au sein des villes : problèmes liés au déclin de la vie civique et collective, à la crise de participation des citoyens, au développement de leur milieu de vie qui s'accompagne souvent d'une certaine déstructuration des anciennes formes de solidarité et des systèmes de régulation traditionnels.

### **1.1.2 Des conceptions renouvelées de la gouvernance locale et de la revitalisation urbaine**

La gouvernance locale est l'objet de plusieurs définitions. « La gouvernance est le construit d'une implication, d'un regroupement de différents acteurs de la société en vue d'atteindre une fin commune par le biais de projets collectifs » (Lepage et Prévost, 2003). La gouvernance se construit par une démarche de plusieurs acteurs, de divers horizons interpellés par une ou plusieurs problématiques, qui se regroupent et entrent en relation pour trouver des solutions. Selon Dicko Baldé (2002), la gouvernance analysée en terme de pouvoir, mène vers une démocratisation du fonctionnement étatique, à la mobilisation civique et aux initiatives locales et citoyennes.

Si on peut parler de renouvellement de la conception de la gouvernance locale, c'est précisément parce que l'acteur gouvernemental n'est plus en mesure de gouverner seul et qu'il doit composer avec de nombreux acteurs.

Cela suppose la conduite de processus et de procédures capables d'intégrer des actions en associant nécessairement une grande diversité d'acteurs et de gouverner les interfaces. En quelque sorte, il s'agit de gouverner des réseaux (Jacquier, 2000, p. 22).

Cette conception vient interpellier le rôle de l'État traditionnel tel qu'on l'a connu comme gardien de l'intérêt public et lieu de dépassement des intérêts locaux. La gouvernance locale se construit selon un processus par lequel différents acteurs concernés, par une et ou plusieurs problématiques, se rassemblent en mettant en place un partenariat autour d'un projet qui se concrétise par la construction de compromis locaux caractérisés par des interactions entre les acteurs tant privés, communautaires que publics.

Sur le plan de la démocratie participative, le vivre ensemble qui s'inscrit dans le cadre d'un projet collectif est l'une des composantes essentielles de la gouvernance. « Les notions d'interdépendance, de coopération et de coproduction deviennent essentielles dans la mise en place d'une gouvernance qui saura répondre aux exigences du développement collectif » (Lepage et Prévost, 2003).

Les villes sont devenues le lieu privilégié de l'innovation sociale et politique, notamment dans le domaine de la gestion des affaires publiques, en réponse à la crise de la gouvernabilité qui touche également le pouvoir local. Elles sont désormais des acteurs sociaux incontournables » (Baldé, 2002).

Ce renouvellement de la conception de la gouvernance locale est présent dans la plupart des politiques et des programmes de régénération urbaine. De plus ceux-ci ont plusieurs autres aspects en commun. Ils visent la revitalisation des quartiers en situation de pauvreté et d'exclusion.

Ils partent tous du même postulat, à savoir qu'on retrouve concentré dans certaines zones de la ville (arrondissement, quartier, unité de voisinage) des populations défavorisées et qu'on doit intervenir à la fois sur le cadre et les conditions de vie.

Ils cherchent tous à traiter la question de la pauvreté urbaine en utilisant des stratégies plus ou moins explicites et variées : la diluer spatialement (recherche d'une plus grande mixité sociale); la diminuer (effort pour intensifier la réinsertion sur le marché de l'emploi); en atténuer les effets (réductions des inégalités dans la distribution des services publics et plus généralement des bénéfices urbains). L'ambition est qu'après intervention, ces quartiers reprennent des airs de normalité sociale et urbaine et contrastent moins avec le reste de l'agglomération ou du pays (Bacqué et al, 2003, p. 26).

Il apparaît nécessaire de reconsidérer les façons de poser les diagnostics sur la réalité sociale de ces quartiers qui ressemblent trop souvent à une litanie de problématiques. L'utilisation de critères fondés sur les caractéristiques négatives n'est pas nouvelle, ni étonnante puisqu'il s'agit de désigner des populations et territoires qui connaissent des difficultés.

Une lecture de type épidémiologique caractérise la pauvreté en s'en tenant à la description de l'existence de groupes socio-économiquement faibles (santé, espérance de vie, formation/éducation, chômage, revenu, etc.). Ces populations deviennent des groupes à risque, des populations cibles qui vivent dans des quartiers sensibles et ciblées. Une telle lecture des problématiques urbaines est en quelque sorte encouragée par la formulation de la plupart des politiques publiques qui en font souvent la seule condition à l'éligibilité des programmes de financement. « Cette pauvreté revêt alors le caractère d'une construction institutionnelle » (Lesemann, 1994, p. 597).

Ce faisant, ne passe-t-on pas sous silence les potentialités de ces populations et de ces territoires et ne se prive-t-on pas des façons de concevoir le développement urbain intégré qui s'appuie sur de véritables stratégies qui doivent, en dernière analyse, favoriser la participation de la population et des acteurs locaux autour de ce qu'on peut appeler la notion de capital social ? L'émergence de ces approches intégrées de développement durable est caractérisée à la fois par une vision globale et par des interventions simultanées sur un ensemble d'enjeux économiques, sociaux et environnementaux de la ville.

Ces approches apparaissent comme la conséquence du passage de logiques fonctionnelles et linéaires, caractéristique du « faire » la ville fonctionnaliste de la grande période de l'urbanisation des années d'après-guerre à des logiques d'intervention plus complexes, appelant une simultanéité des interventions, caractéristiques du « faire avec » la ville et la société civile (logique de coproduction) (Jacquier, 1995, p. 9).

Faire avec la ville signifie à la fois un éclatement et un élargissement du champ du social par l'introduction d'autres domaines comme la culture, le sport, la santé, le développement économique et communautaire, la sécurité urbaine, etc. Ces domaines sont considérés comme des vecteurs, des supports pour questionner les politiques sociales. L'agencement de ces différents domaines offre des opportunités pour reconstruire le lien et la cohésion sociale, une manière de renouveler les rapports sociaux entre les organisations, les intervenants et les communautés.

Pour favoriser l'inclusion économique, sociale et culturelle au niveau local, il est essentiel de reconnaître la contribution des collectivités locales à leur capacité d'assurer leur propre développement. Il s'agit de prendre en compte la dimension territoriale des politiques, d'intégrer l'ensemble des acteurs et de prévoir des politiques et des programmes publics qui tiennent à la fois de l'universalité de ces derniers, ainsi que de soutenir le développement local en termes d'équité et de durabilité.



Louis Favreau et Benoît Lévesque, chercheurs à l'Université du Québec, soutiennent que le terrain des communautés locales est porteur d'un nouveau modèle en émergence pour répondre à la crise de la société dans laquelle nous sommes plongés.

Nous sommes progressivement passés à un déplacement d'enjeux. En effet, avec les années 1990, les références étatiques et les espaces nationaux sont en perte de vitesse au bénéfice de l'espace local et régional comme cadre de référence ou d'appartenance et comme unité d'action (Lévesque, Klein et Fontan, 1996, p. 57).

Si l'État concède ou transfère certaines responsabilités du social et du socio-économique aux communautés locales (urbanisme, logement, formation professionnelle, insertion sociale, développement régional), c'est à la fois sous la pression des collectivités locales, des régions et des mouvements sociaux et de l'échec de la mise en œuvre de politiques publiques uniformes, sans tenir compte des spécificités territoriales. « La nécessité de l'intervention des pouvoirs publics dans la détermination du cadre général de gestion de ce social localisé ne disparaît pas pour autant » (Bihr, 1992). Cependant, elle doit faire place à la démocratisation et par conséquent à une plus grande participation des populations concernées. Cela suppose une vision renouvelée du changement social et des leviers pour actualiser cette transformation.

### **1.1.3 Mutation des villes et de leurs quartiers**

Les villes désormais occupent une place centrale dans l'organisation et la transformation des pays. Essentiellement, le développement des pays se prépare dans les villes. Les villes sont des lieux de passage et d'accumulation de marchandises, de capitaux, d'information, de décisions, de paradoxes sur les plans économique, social, environnemental et, enfin, des lieux de tension sur le plan des rapports sociaux.

Les villes connaissent à travers le monde des transformations qui affectent profondément leurs structures économiques, politiques, sociales et démographiques, entre autres :

- la réorganisation du développement économique avec la mondialisation des marchés et la fragilité des secteurs économiques traditionnels provoquant des changements profonds dont on évalue mal les répercussions sur l'organisation de la production et du travail (fermeture, délocalisation, renouvellement et création de nouvelles entreprises, émergence de nouveaux secteurs d'activités et un risque de disqualification pour les populations peu scolarisées) ;
- les villes s'étendent à une telle vitesse que les schémas conventionnels utilisés pour permettre leur croissance sont devenus dépassés ; le déplacement des individus et des activités des centres-villes vers la banlieue a engendré un déploiement massif vers la périphérie, un redéploiement des infrastructures et des équipements collectifs, de l'utilisation du transport individuel et collectif, des embouteillages et de la pollution ;
- les villes sont de grands prédateurs de l'écosystème ; selon Rogers (2000), aux États-unis, la pollution des villes a déjà réduit la production agricole d'environ 10 % ; au Japon, les déchets rejetés sont estimés à 20 millions de tonnes par an et saturent déjà la baie de Tokyo ; ce sont les villes qui rejettent la majorité des effets de serre ;
- la remontée du local, l'émergence et la reconnaissance de l'économie sociale et des services de proximité autour d'appartenances et de solidarités territoriales ;

- selon Jacquier (1995), les changements dans les structures sociales sont accompagnés de phénomènes d'individualisme, d'affaiblissement des liens sociaux où, paradoxalement, les villes représentent des lieux de renouvellement de socialisation, d'innovation dans les pratiques d'intervention ;
- « il y a une quinzaine d'années, on dénombrait, sur le territoire de l'ancien territoire de la ville de Montréal, 1 500 organismes communautaires ou associatifs » (Favreau, 1996). Aujourd'hui sur le territoire de la nouvelle ville de Montréal, c'est plusieurs centaines d'organismes communautaires que l'on retrouve dans plusieurs arrondissements qui interviennent dans différents secteurs d'activités : aménagement, revitalisation, santé, logement, environnement, communautés ethnoculturelles, jeunes, aînés, femmes, familles, loisirs et culture, éducation populaire, etc.

On assiste à une recomposition sociale des villes, en particulier à la redéfinition des relations entre les intérêts individuels et collectifs. Selon François Ascher, dans son livre *Les nouveaux principes d'urbanisme*, nous entrons dans une troisième phase de la modernisation des villes caractérisée par des liens sociaux plus faibles, moins stables et une accentuation de la mixité sociale. Dans ce contexte, les groupes d'appartenance, dont les membres partagent un certain nombre de caractéristiques (revenus, culture, scolarité, etc.), tendent à perdre de leur importance. Paradoxalement, on observe l'émergence de nouvelles formes de ségrégation sociale. On retrouve la tendance à la formation de concentration de personnes en situation de pauvreté et dans certains pays, comme aux États-Unis, on voit apparaître des quartiers privés entourés de murs. « Ces tendances à la fragmentation sociale se doublent de la tentation de rupture du pacte social et des liens de solidarité » (Ascher, 2001, p. 94).

Toutes les grandes villes connaissent des quartiers qui sont des lieux d'accueil des populations en situation difficile et que l'on qualifie de quartiers populaires, sensibles ou simplement pauvres. Ce constat n'est pas nouveau. De tout temps les villes ont connu ces quartiers fortement stigmatisés, des sortes de zones refuges de populations exclues du reste de la ville.

À cette étape de la modernisation des villes, l'écart s'accroît entre la ville qui gagne et qui s'inscrit dans le processus de mondialisation, et cette ville-là qui jour après jour semble être exclue des retombées de la création de la richesse. « La question essentielle est donc moins celle de l'existence d'une ségrégation territoriale que celle du blocage progressif des mécanismes de redistribution de la richesse au sein des villes » (Jacquier, 1995, p. 37). Les besoins des villes et de leur croissance ne vont pas diminuer la nécessité de mieux définir la ville. Cette démarche apparaît essentielle au-delà de ses fonctions habituelles du milieu urbain : habiter, circuler, travailler et se récréer. Comment faire évoluer la conception de l'urbanisme, de l'architecture et des rapports sociaux entre les acteurs pour qu'elle s'inscrive dans une vision intégrée et durable des villes ? Le renouvellement de la conception de la ville est essentiel pour améliorer la vitalité des espaces urbains. Pour Michael Walzer, chercheur en sciences politiques, les espaces urbains sont classés en deux groupes distincts : les espaces d'esprit étroit et les espaces d'esprit ouvert. *Esprit étroit* représente un concept d'espace urbain qui occupe une fonction unique et qui émane généralement des décisions d'urbanistes aux visons purement fonctionnelles de la ville. *Esprit ouvert* se comprend comme étant plurifonctionnel par une multiplicité d'usages auxquels chacun peut prendre part. Les fonctions urbaines segmentées dans plusieurs banlieues résidentielles, le lotissement, le quartier des affaires, la zone industrielle, le parking automobile, le passage souterrain, le centre commercial, la voiture elle-même favorisent les espaces étroits. Mais le square animé, la rue pleine de vie, le marché, la terrasse de café sont d'esprit ouvert.

Pour Walter, les espaces étroits répondent à ce besoin de consommer et de vivre son autonomie dans une perspective d'efficacité, par opposition aux espaces ouverts qui représentent des espaces de sens favorisant les relations sociales, le sentiment d'appartenance, la conscience d'appartenir à une communauté et de contribuer à son développement. Selon ce dernier, les espaces étroits risquent de supplanter les espaces ouverts en mettant l'emphasis sur le cloisonnement plutôt que sur le contact avec la collectivité. Cette analyse de la ville en terme *d'esprit ouvert et d'esprit étroit* apparaît intéressante à plusieurs points de vue. Elle amène à définir la ville prioritairement en fonction de la qualité des rapports sociaux. Plusieurs villes se sont implantées dans des lieux naturels de rassemblement des communautés.

La ville n'a de sens que si elle permet aux individus qui y habitent d'entrer en relation entre eux. Donner un sens à la ville, c'est entrer en relation avec l'autre. En mettant l'emphasis exclusivement sur la commodité de la ville, on risque de la vider de sa vie collective par la disparition graduelle de l'espace public, et de la participation à la vie de la rue, pour la remplacer par le besoin de sécurité. La ville est perçue comme moins hospitalière et exigeant plus de protection.

#### **1.1.4 Le quartier, lieu de proximité et de frontières**

Certaines parties des villes connaissent une forte croissance économique et un développement social équilibré. Par ailleurs, il y a les quartiers qui concentrent les populations les plus vulnérables. Selon les pays ces quartiers ne se situent pas au même endroit dans la ville parce que, géographiquement, les processus de développement urbain sont différents. En Angleterre, au Canada ou aux États-Unis, ces quartiers sont au cœur des villes de même que certaines banlieues ; en France ou en Hollande, ils se situent le plus souvent à la périphérie. Mais on y retrouve les mêmes phénomènes de ségrégation sociale, spatiale et culturelle. Les résidents de ces quartiers sont en difficulté, participent peu à la vie collective et le taux de participation aux élections est moindre.

Ces résidants de quartiers en difficulté ont l'impression que le fait de participer au vote a peu d'importance puisqu'ils ne se sentent pas pris en compte dans la mise en œuvre des politiques locales. Quand on parle de quartiers fragiles, on observe plusieurs différences dépendant des villes et des pays. On trouve des situations très variées dont les caractéristiques architecturales, sociales, économiques ou politiques, et l'on retrouve à la fois certaines constances et différences.

Ces territoires en difficulté de développement ne sont pas ceux identifiés comme zones prioritaires sur le plan du développement économique par les institutions publiques. Ce ne sont pas des quartiers monofonctionnels sans activités économiques, même si leur structure industrielle traditionnelle a disparu depuis plusieurs années. Paradoxalement, dans les quartiers populaires où l'on retrouve des communautés locales en grande difficulté, ces dernières ont démontré leur capacité de s'investir dans la revitalisation tant sur les plans économique, social que culturel. Au Québec dans les grands centres urbains, le secteur communautaire a développé plusieurs expérimentations innovantes (cuisines collectives, réseaux d'entraide socio-économique de familles en difficulté, entreprises communautaires de restaurants populaires, programmes d'orientation et d'insertion socioprofessionnels, restauration et fabrication de meubles, etc.).

#### **1.1.5 La revitalisation des quartiers en situation d'exclusion**

Comme le soulignent Favreau et Lévesque (1996, p. 62), « la pauvreté et l'exclusion urbaines s'expliquent par un cycle local négatif de changement social lié aux interventions déstructurantes des institutions et des entreprises évoluant dans les communautés », sans toutefois sous-estimer les facteurs macro-économiques et nationaux. Ces auteurs précisent :

Il n'en reste pas moins que l'existence, maintes fois oubliée des facteurs locaux ou des conditions locales, amène les politiques nationales à se vivre de façon très différente d'une communauté locale à l'autre. En outre, c'est sur le plan local que l'essentiel du travail des intervenants se situe, et c'est là que leur travail a le plus d'impact (ibid, p.62).

Selon ces derniers, plusieurs visites de quartiers et enquêtes sur le terrain ont permis de mettre en relief la complexité de la pauvreté et de dégager une première typologie des quartiers dits de pauvreté.

**Tableau 1.1**

**Typologie des quartiers pauvres en milieu urbain**

<b>Type de quartier Dimensions</b>	<b>Quartiers de grande pauvreté (en crise)</b>	<b>Quartiers en difficulté</b>	<b>Quartiers en voie d'appauvrissement ou d'exclusion</b>
<b>Situation socio-économique de la population</b>	Pourcentage élevé de familles à parent unique, personnes âgées, assistés sociaux, sans-emploi; prédominance du logement social, etc.	Pourcentage élevé de jeunes en chômage, de décrochage scolaire, de jeunes familles à faible revenu, etc.	Situation socio-économique se détériorant un peu plus chaque année
<b>Situation de l'économie locale</b>	Absence d'économie locale, existence d'une économie informelle	Économie locale faible	Économie locale disposant d'un certain potentiel
<b>Degré de développement de l'infrastructure de services de base</b>	Faiblesse marquée des services de base (accès, transport local, centre d'achat, garderie, etc.)	Faiblesse de certains services de base	Services en voie de détérioration
<b>Force du tissu social (cohésion ou appartenance sociale)</b>	Tissu social faible, morcelé (délinquance, vandalisme, etc.)	Tissu social affaibli	Tissu social potentiel assez fort
<b>Vitalité communautaire (organismes de type communautaire)</b>	Faible, nécessitant une intervention extérieure forte	Organisations communautaires dans certains champs d'intervention	Un certain individualisme, capacité de mobilisation forte autour d'enjeux concrets

Favreau, L. et Lévesque, B. (1996) Développement économique communautaire, économie sociale et intervention, Presse de l'Université du Québec, 2000, p. 44 et 45.

La possibilité de mettre fin au cycle négatif du changement dans les quartiers en situation de pauvreté repose en grande partie sur un positionnement des politiques publiques, et sur la capacité de mobilisation de l'ensemble des acteurs sociaux et économiques et la population à partir d'enjeux et de projets concrets. « La revitalisation urbaine a justement pour un de ses buts de contrer la ségrégation sociale, de remettre dans le circuit certains quartiers où la pauvreté s'est concentrée » (Divay et al, 2004, p. 20).

Le quartier est important comme territoire d'intervention dans la mesure où il regroupe des activités et des populations diverses qui doivent coexister, se contrarier l'une l'autre ou négocier activement les conditions de leur coprésence. Les activités peuvent occuper le même espace dans la mesure où leur déroulement favorise la mixité entre les fonctions résidentielles et commerciales, les services de proximité, les loisirs, la culture et l'accès aux équipements collectifs.

Comment la revitalisation urbaine peut-elle permettre une synergie entre ces activités sans créer d'interférence entre les diverses populations qui occupent le même territoire ? Les chercheurs de l'INRS-Urbanisation et de l'Université de Montréal qui ont réalisé l'évaluation d'un projet pilote de revitalisation urbaine intégrée dans trois arrondissements de Montréal (Lachine, Sud-Ouest, Ville-Marie) avancent l'hypothèse que les démarches de revitalisation utilisent les trois stratégies suivantes : diluer, réduire et mitiger la pauvreté.

Diluer spatialement (recherche d'une plus grande mixité sociale), la diminuer (effort pour intensifier la réinsertion sur le marché de l'emploi, l'accessibilité du transport collectif, la disponibilité des places des services de garde...) ; en atténuer les effets (réduction des inégalités dans la distribution des services publics et plus généralement des bénéfices urbains) (Bacqué et al, 2003, p. 34).



Dans leur recherche, ces chercheurs posent une série de questions sur ce type de démarche de revitalisation :

- Comment diluer la pauvreté afin de pouvoir la réduire et la mitiger ?
- Est-ce que la dilution conduit à un affaiblissement du réseau communautaire, à une diminution des pressions visant l'amélioration des services locaux aux personnes en situation de pauvreté et à un déplacement de ces personnes vers d'autres endroits ?
- Dans quelle mesure la mitigation contribue-t-elle, en améliorant la qualité des services publics, à permettre aux populations en situation de pauvreté à améliorer leurs conditions de vie?
- La mitigation a-t-elle des retombées en terme d'emplois dans le quartier ?

Sur l'aspect intégré d'une démarche de revitalisation, les chercheurs relèvent quatre axes significatifs :

1. L'action intersectorielle qui permet de coordonner les interventions d'une diversité d'acteurs en regard des aspects relatifs à la santé, aux services sociaux, à l'éducation, à la sécurité publique, à l'habitation, à l'emploi, etc.
2. La concertation entre les organisations permettant l'harmonisation des interventions des services publics, de la société civile, des organismes communautaires et des entreprises privées visant à lutter plus efficacement contre la pauvreté et l'exclusion.
3. La participation de la population dans l'ensemble de la démarche est une condition de réussite en terme d'empowerment.

4. Enfin la revitalisation vise à intégrer la dynamique de transformation des quartiers dans l'ensemble de la dynamique urbaine à la fois tant sur les plans économique, social, culturel que politique.



Quartier Sainte-Marie

## 1.2 Politiques urbaines et interventions dans les quartiers

Depuis plus de cinquante ans, on a vu apparaître dans divers pays des politiques urbaines axées sur le redéveloppement des quartiers. Ces politiques et ces interventions dans les quartiers ont connu plusieurs phases. Les années 1950-1960 ont été caractérisées par des politiques qui visaient principalement la démolition de l'habitat vétuste et la construction de nouveaux logements. C'est à cette époque qu'on voit apparaître les grands ensembles d'habitation à vocation sociale. Par la suite, on commence à mettre en place divers programmes de restauration et de réhabilitation de l'habitat. Au cours des années 1970, les interventions s'inscrivent dans un cadre territorial plus large axé sur la revitalisation des quartiers anciens. Avec les années 1980, les interventions urbaines deviennent plus structurées et intégrées. En Europe, on assiste à la mise en œuvre de politiques de la ville qui visent à intervenir sur un ensemble de déterminants reliés aux conditions et au cadre de vie des populations en situation de pauvreté (habitat, aménagement, transport, formation, sécurité, cohésion sociale...). Le Canada et le Québec se doteront timidement de politiques urbaines plus articulées.

### 1.2.1 Le Canada

Dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, portés par une politique interventionniste de l'État reliée à l'effort de guerre, « les gouvernements fédéraux successifs poursuivent une planification de type keynésien qui tend à réduire les disparités régionales et à uniformiser l'équipement du territoire » (Linteau, 1988, p. 106). On assiste à la montée de l'État dans la planification urbaine. La Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) affirme devant la *Royal Commission on Canada Economic Prospects* :

La mise à la disposition d'un habitat approprié peut être envisagée comme une condition sine qua non de la libération de la capacité productive des travailleurs. Il faut des logements aux bons endroits et à bons prix pour disposer d'une main-d'œuvre en lieu et en temps nécessaire (SCHL, 1956, p. 16).

Cette volonté se traduit par une implication directe des services de la SCHL dans la production de logements sociaux. Les programmes de rénovation urbaine des années 1950 et 1960 ont été financés par la SCHL, suivis dans les 1980 du programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) centré sur la restauration résidentielle et du programme d'amélioration des quartiers (PAQ) visant, dans certains quartiers, à améliorer les conditions de vie et de logement de la population. Ce programme a permis la réhabilitation de nombreux logements de même que la construction de logements publics. Le gouvernement fédéral a développé également des *ententes sur le développement urbain*. Ce programme est mis en œuvre dans l'Ouest du pays et est géré par le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO). Ce ministère intervient également pour réduire les difficultés des communautés autochtones à vivre en milieu urbain et pour commercialiser des technologies environnementales innovatrices.

Ces ententes de développement urbain sont des partenariats conclus entre le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités visant à intervenir sur les aspects suivants :

- la revitalisation des quartiers centraux ;
- le renforcement de l'innovation économique et technologique ;
- la construction de logements sociaux ;
- le développement économique durable ;
- la sécurité urbaine ;
- le développement local favorisant la participation active des collectivités locales ;
- l'amélioration de soins de santé primaire ;
- le soutien au développement communautaire ;
- le soutien au développement de l'emploi.

La stratégie du gouvernement fédéral part du postulat que les villes de l'Ouest du Canada sont des centres en pleine croissance de leur activité économique. Plusieurs grandes villes du Canada sont visées par ce type d'entente. Jusqu'à présent, ce programme a touché principalement les villes de Vancouver, de Winnipeg et d'Edmonton. Le gouvernement fédéral intervient financièrement dans le cadre d'entente tripartite avec les gouvernements provinciaux et municipaux. Au-delà des enjeux politiques des relations fédérales et provinciales, en particulier avec le Québec, il est pour le moins étonnant que depuis plus vingt ans, un programme de développement urbain qui possède plusieurs caractéristiques des approches intégrées de développement urbain durable soit mis en œuvre exclusivement dans l'Ouest du pays. L'existence de ce programme remet à l'avant-scène la nécessité d'un débat sur la conception d'une politique de la ville et la mise en œuvre d'un programme tripartite (fédéral, provincial, municipal) de fonds structurels de développement urbain dans toutes les régions du pays.

On retrouve également des expériences initiées par les municipalités et les organismes communautaires qui s'inscrivent sur plusieurs volets, dans le cadre d'une approche intégrée. L'initiative de *Vibrant Communities* (communautés dynamiques) de la Fondation de la famille J. W. McConnell vise à soutenir les collectivités locales pour réduire la pauvreté au Canada. Celle-ci est présente dans plusieurs villes canadiennes (Calgary, Edmonton, Halifax, Montréal, Saskatoon, Toronto, Winnipeg). Quatre approches sont privilégiées :

1. Les initiatives communautaires intégrées de lutte contre la pauvreté.
2. La participation de tous les acteurs des communautés locales.
3. L'identification des potentialités du milieu.
4. La capitalisation des initiatives (partager les leçons apprises).

Il y a également les CDEC qui sont présentes dans plusieurs villes canadiennes et qui interviennent depuis une vingtaine d'années, à la fois sur le plan économique, social, culturel et environnemental, en s'appuyant sur les potentialités des communautés locales.

### **1.2.2 Le Québec**

#### **La rénovation urbaine**

Les années d'après guerre sont marquées par une restructuration de l'espace urbain. On observe le déclin des vieux quartiers. L'expérience québécoise en matière de rénovation urbaine démarre au début des années 1950, comme ailleurs au Canada et dans la plupart des pays. La rénovation urbaine vise principalement la démolition de logements jugés vétustes. On voit apparaître à Montréal, dans les années 1950, les premières constructions de logements sociaux avec le projet des Habitations Jeanne-Mance au cœur du centre-ville. Près de 800 logements y accueillent quelque 2 000 habitants aujourd'hui.

L'ensemble est issu du rapport Dozois - du nom de Paul Dozois, conseiller municipal et président d'une commission d'enquête sur le logement à Montréal en 1953-1954 - qui prévoyait la démolition de 13 secteurs d'habitations vétustes dans le centre-ville. Les habitations Jeanne-Mance sont une figure emblématique de la révolution tranquille au Québec. Cette expérience donnera le coup d'envoi d'un réseau d'habitations sociales qui allait s'implanter dans 650 municipalités.

Au cours des années soixante, Montréal offre un exemple unique pour comprendre le contexte des transformations architecturales, urbanistiques et sociales qu'ont subies les grandes villes occidentales dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Au Canada, comme en Amérique, ces années sont celles d'une importante croissance. Dès lors, la période considérée est celle de la transformation des villes industrielles en villes tertiaires. Après la construction des Habitations Jeanne-Mance, le Québec franchit une deuxième étape en matière de rénovation urbaine. À Montréal, on assiste à une seconde expérience de rénovation urbaine planifiée par une ville visant à intégrer plusieurs types d'interventions (habitat, infrastructures, aménagement...), celle du quartier de la Petite Bourgogne. Ce quartier, comme plusieurs autres, après avoir connu un essor au cours du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle, connaît un déclin après la deuxième guerre mondiale. On observe des opérations de rénovation urbaine axée sur la démolition et la reconstruction. On y retrouvait à la fois la destruction d'une partie importante de logements et de sites industriels anciens, de même que la construction de nouveaux logements jusqu'en 1980 : des HLM au Nord, des maisons unifamiliales au centre et, au cours des années 1990, on construit à large échelle des condominiums le long du canal Lachine. Ce quartier a accueilli des vagues successives de personnes à faibles revenus parmi lesquelles se trouvent de plus en plus de nouveaux immigrants. La venue à la fois de hauts et de très bas revenus dans le quartier fait de la Petite Bourgogne un milieu de vie socialement fracturé, avec très peu de lieux publics de socialisation. D'autres quartiers montréalais ont été touchés, notamment l'îlot du Faubourg-à-la-Mélasse a été détruit pour faire place à la Place Radio-Canada. On assiste de même à ce phénomène à Québec, à Sherbrooke et à Longueuil.

## La revitalisation des quartiers

Au milieu des années 1970, sous la pression des municipalités, de nouveaux programmes axés sur la revitalisation des quartiers et la restauration résidentielle sont mis sur pied : le programme fédéral-provincial d'amélioration de quartier (P.A.Q) et le programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) qui permettait, quant à lui, aux propriétaires en zone *désignée* d'obtenir des subventions et des prêts à taux réduit pour la rénovation. Il y a également le programme Loginove créé par le gouvernement provincial qui servira de modèle à la revitalisation jusqu'en 1995.

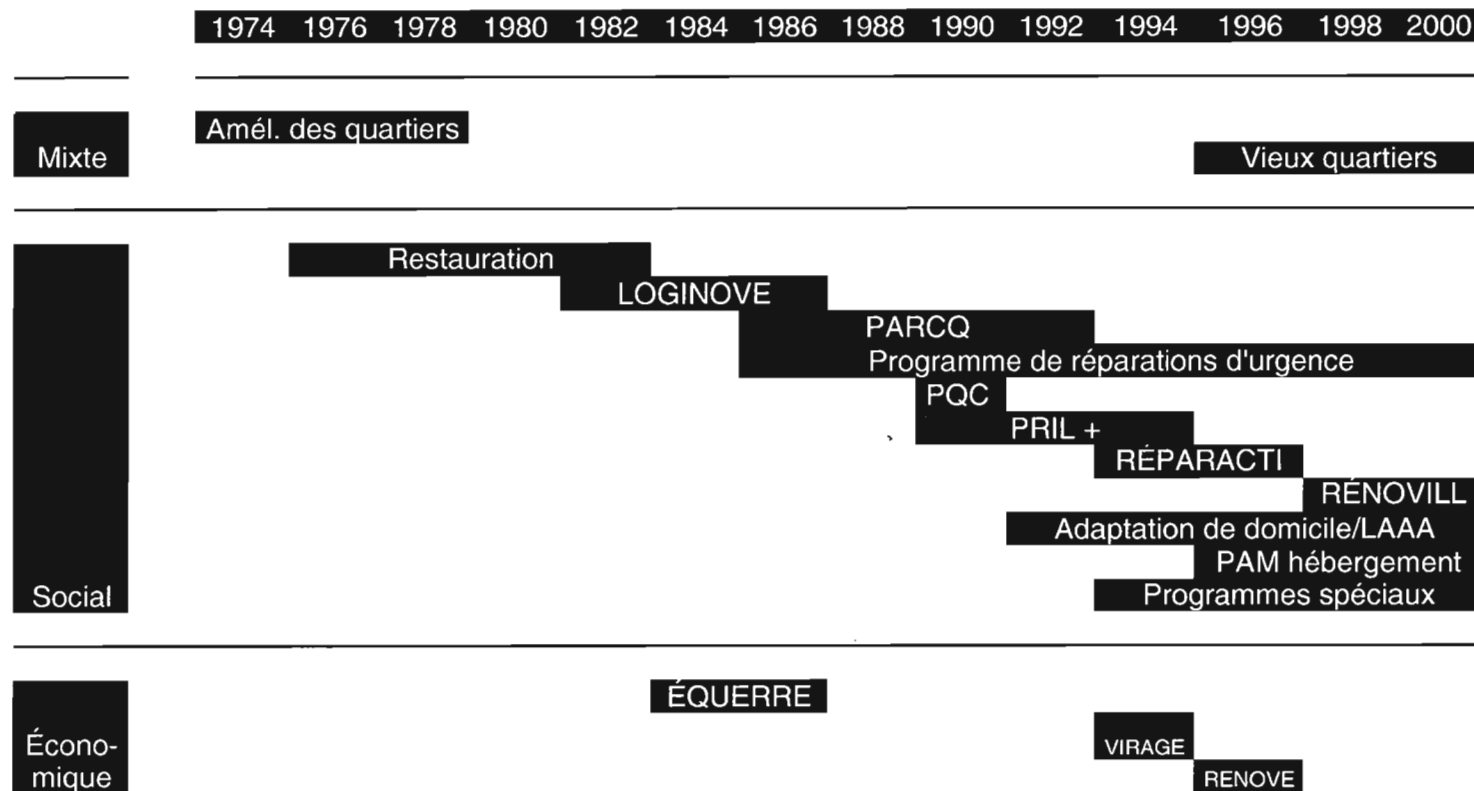
Ce programme à plusieurs volets (propriétaire occupant, bailleurs, adaptation) innove par les mesures pour maintenir l'accès aux logements rénovés pour les ménages à faibles revenus. L'aide à la réhabilitation résidentielle se généralise à l'ensemble du territoire québécois et, en contrepartie, l'intégration territoriale des mesures s'atténue (Trudel, 2002, p. 69).

Plus récemment, depuis 1995, on voit apparaître un programme ciblé vers certains secteurs en milieu urbain : c'est le programme de revitalisation des vieux quartiers (PRVQ) qui met fin au soutien universel des programmes en milieu urbain. « Cet accès général est maintenu, pour les groupes cibles, dans les cas des propriétaires occupants en milieu rural et l'adaptation de domicile » (Ibid, p. 70).

Entre 1975 et 2000, on assiste également à une succession de programmes qu'on l'on peut regrouper en trois grandes catégories :

1. Les programmes de type territorial qui combinent différentes interventions.
2. Les programmes de type social qui s'adressent à des ménages à faibles revenus ou à des groupes spécifiques (personnes handicapées).
3. Les programmes de type économique visant la revitalisation de sites particuliers.

**Tableau 1.2**  
**La succession des programmes québécois de rénovation et de revitalisation**  
**dans lesquels la SHQ a été engagée**



J. Trudel, *Rénovation et renouvellement urbain : vue d'ensemble comparative*, SHQ, décembre 2001.



La Société d'habitation du Québec (SHQ) évalue que l'ensemble des programmes a engendré environ 4,6 milliards de dollars en investissements divers de réhabilitation et a créé 70 000 emplois (années-personnes, 1974-2000). Plus de 700 000 logements ont été ainsi remis en état. « À titre d'exemple, comparé à ce que l'on retrouve dans le reste du Canada, le niveau d'intervention québécois dans ce domaine a toujours été plus que proportionnel à son poids démographique » (Trudel, 2002, p. 70). Les municipalités et les secteurs privé et communautaire ont largement été mis à contribution dans la mise en œuvre de ces programmes.

### **Une vision renouvelée de la revitalisation urbaine**

Au Québec, on commence à peine à développer des programmes intégrés de renouvellement urbain qui s'inscrivent dans une démarche intersectorielle. Plus récemment avec le Programme de renouveau urbain (PRU) du ministère des Affaires municipales et des régions (MAMR), on assiste à une première tentative de développer une vision intégrée. Ce programme visait « à améliorer les conditions physiques, sociales, économiques et environnementales de certains secteurs urbanisés » (Ministère des Affaires municipales et des régions, 2002, p. 6). Plus spécifiquement, ce programme avait trois objectifs :

1. Favoriser la revitalisation du milieu physique et de l'environnement.
2. Susciter un renouveau socio-économique.
3. Soutenir et encourager les résidents dans la prise en charge du renouveau urbain de leur quartier.

Ce programme est terminé, on ne sait encore s'il sera renouvelé. Dans la plupart des municipalités, le programme a été utilisé surtout pour le renouvellement des infrastructures, sauf à Montréal où on a affecté un budget au développement social. Le premier contrat de ville signé 1999 entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal avait pour objectif de concevoir la revitalisation urbaine autrement.

Cette première entente voulait établir un nouveau partenariat par la mise en œuvre d'initiatives structurantes sur les volets suivants :

- le soutien à la création d'emplois sur le territoire de Montréal ;
- l'amélioration des conditions de vie des Montréalais ;
- l'articulation des interventions des parties autour de trois axes, à savoir le développement social, le développement économique et urbain et le développement culturel ;
- la mise en œuvre d'un cadre permanent de concertation permettant de prioriser les interventions, de miser sur leur complémentarité et d'assurer leur convergence.

Les interventions s'articulaient autour de trois axes, soit le développement social, le développement économique et urbain et le développement culturel. Contrairement aux contrats de ville français, celui de Montréal ressemblait plus à une entente cadre interministérielle entre l'État québécois et la Ville de Montréal. La démarche est restée dans une logique descendante (top-down) des interventions sectorielles traditionnelles. Généralement, le contrat de ville constitue le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques de revitalisation. On a retrouvé des interventions dans les quartiers *dits sensibles* en regard du développement social, ainsi que de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et dans les quartiers *dits ciblés* pour les interventions en ce qui avait trait aux infrastructures, à l'environnement physique et à l'organisation spatiale. Concernant les quartiers sensibles, plusieurs projets ont été financés en ciblant les populations vulnérables (maison de jeunes, accompagnement de jeunes femmes monoparentales, intervention petite enfance, rattrapage scolaire, intégration des communautés ethnoculturelles, etc.).

Pour les quartiers ciblés, les interventions visaient l'habitation, les équipements collectifs, la revitalisation des artères commerciales, l'amélioration du milieu de vie et l'aménagement du cadre bâti (aires de jeu pour les enfants, réseau d'éclairage, jardins communautaires, parcs, passage pour piétons).

Lors de l'évaluation effectuée par la firme Sogémap (2003) de cette première expérience du contrat de ville montréalais, plusieurs constats sont ressortis :

- la difficulté pour les services municipaux de développer une vision partagée et commune de la revitalisation urbaine intégrée ;
- les interventions dans les quartiers ciblés n'ont pas eu nécessairement de lien avec celles des quartiers sensibles. Comme il y avait peu de traditions dans les services municipaux d'approches intégrées, la principale difficulté a été de faire travailler ensemble et de façon coordonnée les services dans une perspective de produire des effets structurants à la fois sur le développement social, économique, culturel et les équipements collectifs ;
- la difficulté à développer des partenariats entre la Ville de Montréal et les organisations des autres secteurs d'activités, en particulier avec les tables de concertation locales (Appendice D)<sup>1</sup> ;
- pour plusieurs groupes communautaires situés dans les quartiers sensibles, les projets présentés ont été financés de façon significative sans pour autant que leur intervention s'inscrive dans le cadre d'une stratégie de revitalisation urbaine intégrée. Les groupes communautaires ont vu, dans ces programmes, une source de soutien financier sectoriel à la mission de leur organisme ;

---

<sup>1</sup> La Table locale de concertation est définie comme un mécanisme permanent et structuré de concertation en développement social. Initiative montréalaise de soutien au développement social local, Montréal, 2006, 14 pages.

- aucun cadre de référence n'a été rédigé visant à développer chez l'ensemble des acteurs des réseaux communautaire, institutionnel et privé une vision commune, partagée, rassembleuse et mobilisante du projet global de la revitalisation ;
- aucune formation n'a été offerte sur les stratégies et méthodes en regard des approches intégrées de développement urbain;
- aucun mécanisme d'évaluation continu n'a été mis en place au cours de la mise en oeuvre des projets. L'évaluation a été réalisée à posteriori.

La deuxième génération du contrat ville, issue du Sommet de Montréal, a été signée en 2001. Contrairement au premier contrat, ce dernier avait été précédé une série de sommets d'arrondissement et d'un sommet montréalais où quatre axes d'intervention avaient été identifiés :

1. Le rétablissement d'une situation financière saine.
2. La planification de la croissance de Montréal dans une perspective de développement durable.
3. La proposition d'assurer une meilleure qualité de vie et une cohésion sociale.
4. Le soutien à la vitalité économique et culturelle de la métropole.

Le contrat de ville s'inscrivait dans une stratégie en deux volets. Le premier volet s'articulant autour d'une intervention locale territoriale menée dans des zones jugées prioritaires par des mesures concrètes en matière d'habitation, d'aménagement du territoire, de développement économique, culturel, social. Le deuxième volet visant la planification de la croissance urbaine dans une perspective de développement durable et de soutien à la vitalité culturelle, la protection et la mise en valeur de l'environnement et des infrastructures stratégiques (l'eau, le transport).

C'est dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion que la Ville de Montréal a développé, en 2003, trois projets expérimentaux de revitalisation urbaine intégrée, dans autant d'arrondissements, pour les étendre éventuellement sur l'ensemble du territoire montréalais. Cette démarche de revitalisation urbaine intégrée dans les trois arrondissements vise cinq objectifs :

1. Contrer l'exclusion sociale et améliorer les conditions de vie.
2. Intervenir sur les éléments du cadre physique qui affectent les conditions de vie et le développement des milieux.
3. Agir sur les conditions favorisant le développement économique et social des quartiers.
4. Concentrer les efforts dans un secteur donné.
5. Gérer plus efficacement les ressources existantes et en mobiliser de nouvelles.

Les trois projets expérimentaux ont terminé leur première phase de mise en œuvre, soit : le diagnostic, la mise en place de comités locaux de revitalisation et l'élaboration de leur plan d'action. Depuis septembre 2004, ils ont amorcé la mise en chantier de leur plan d'action.

### **1.2.3 Revue de politiques de revitalisation urbaine en Europe et aux États-Unis**

La plupart des politiques en matière de revitalisation ont vu le jour depuis une vingtaine d'années par la mise en place de nouveaux dispositifs basés sur des approches intégrées et horizontales. Ces nouvelles façons de faire émergent peu à peu, en particulier sur le plan de l'habitation et du développement social. L'approche privilégiée fut d'impliquer différents ministères et les collectivités locales. Par la suite, on a élargi la conception de l'intervention, trop concentrée sur l'habitation, à une approche plus globale.

Ces approches furent marquées par un changement du mode d'intervention de l'État caractérisé par la décentralisation et par de nouveaux rapports entre le central et le local. Le territoire fut retenu comme objet privilégié d'intervention. La principale caractéristique que l'on retrouve dans plusieurs pays européens fut le « passage d'une politique centralisée d'aménagement à une politique contractuelle d'incitation » (Vincent de Gaugé, Michel Bonetti et Jean Fraisse, 1995, p. 72).

Il se dégage de l'ensemble des politiques de revitalisation que l'on retrouve en Europe que :

La revitalisation des quartiers défavorisés passe par une action multisectorielle, « transversale ». Des améliorations doivent être apportées simultanément sur plusieurs plans pour produire des effets rapides et suffisamment durables : cadre physique (état des bâtiments, des infrastructures, des équipements, du mobilier urbain, de l'environnement); emploi et employabilité (disponibilité des emplois locaux ou accessibles pour les clientèles visées, niveau de formation, performance scolaire, activités commerciales); santé (prévalence des maladies, espérance de vie); sécurité (criminalité, conduites antisociales, sentiment d'insécurité). Dans cette approche de nature holistique, les améliorations sur un plan sont censées renforcer les progrès sur les autres (Bacqué et al, 2003, p. 34).

La plupart des politiques européennes visent à ce que les actions spécifiques en matière de revitalisation ne doivent pas se substituer aux interventions courantes et être complémentaires. À l'analyse, on se rend compte que « la collaboration intersectorielle qu'appellent les politiques de revitalisation se heurte cependant à toutes les contraintes et frictions que génèrent les logiques sectorielles différentes au niveaux politique, professionnel et organisationnel » (Ibid, 2003, p. 45).

Les chercheurs de l'INRS-UCS qui ont fait une recherche pour le compte de la Ville de Montréal en regard d'un survol de quelques politiques de revitalisation urbaine identifient un enjeu majeur dans la mise en œuvre de ces politiques de revitalisation. Doit-on agir sur des zones ciblées défavorisées tel le quartier ou plutôt à l'échelle de la ville et ou de l'agglomération (Divay et al, 2004, p. 98) ?

Dans leur étude, ils constatent un malaise dans le fait d'intervenir dans les zones les plus défavorisées, notamment au niveau de la politique de la ville en France où l'on veut supprimer les impacts les plus visibles de la pauvreté urbaine et en même temps freiner les processus responsables de la défavorisation sur l'ensemble de la ville et de la l'agglomération. Généralement dans les pays européens, le volet des contributions spécifiques des communautés locales demeure modeste. On retrouve une aide de l'État central qui se compose de subventions aux collectivités locales et d'incitatifs fiscaux aux entreprises.

Le deuxième enjeu est comment mobiliser d'autres acteurs que le réseau institutionnel ? Doit-on créer de nouvelles structures de concertation ou consolider celles déjà en place ? Généralement, les politiques de revitalisation font appel à la participation et la contribution des communautés locales.

Toutes les composantes de la société locale sont sollicitées, individus, associations, entreprises, groupes religieux. Dans des proportions variables selon les programmes, les membres de la société civile peuvent participer au pilotage général du programme ou à la gestion de certaines parties des fonds spéciaux, le cas échéant au sein d'instances ad hoc (Bacqué et al, 2003, p. 21).

En regard de l'action institutionnelle, les modes d'organisation varient en fonction de la taille de la ville et du degré de participation de la société civile. Généralement, les projets sont confiés à des équipes spécifiques composées de responsables de projets contractuels en marge des services municipaux. Ils ont pour mandat la conception, la planification, la réalisation, la coordination, la mobilisation et la concertation des acteurs. Tous les programmes possèdent un volet d'évaluation visant à la fois à rendre compte des activités en fonction des objectifs convenus entre les acteurs, à repérer les interventions les plus efficaces et à en diffuser les résultats.

### **Le programme URBAN II de l'Union européenne**

Le programme URBAN est une initiative de la Commission Européenne qui met à la disposition de plusieurs pays européens des fonds structurels visant à réduire les disparités régionales et à revitaliser les zones connaissant des difficultés structurelles. Plus spécifiquement, ce programme vise la revitalisation des quartiers où l'on retrouve des taux élevés de chômage, de criminalité, de délinquance, de pauvreté, de problématiques environnementales. Ce programme demande la collaboration et la contribution des gouvernements nationaux et régionaux, des municipalités et des acteurs de la société civile.

Le développement durable est l'orientation privilégiée visant à « renforcer l'emploi, promouvoir l'égalité des chances, améliorer l'environnement urbain, notamment la gestion des transports, des déchets et la conservation des milieux naturels » (Barnier, 1999). Le programme poursuit deux objectifs, soit la lutte contre l'exclusion sociale et la régénération des environnements naturels et physiques. Plus spécifiquement, il vise :

- l'amélioration des conditions de vie, notamment par la rénovation de bâtiments, l'aménagement d'espaces verts ;
- la création d'emplois dans différents domaines, dont ceux de la culture et des services à la population ;
- l'aide à l'éducation de base et à l'employabilité ;
- le développement de systèmes de transport respectueux de l'environnement ;
- l'utilisation de systèmes de gestion énergétique efficace et durable ;
- l'utilisation des technologies de l'information (Europa, 2003).



À l'échelle européenne, 70 programmes ont été financés en zones urbaines d'au moins 10.000 habitants et remplissent au minimum 4 des 9 conditions socio-économiques énoncé par la commission européenne (fort taux de chômage de longue durée, faible activité économique, taux de pauvreté et d'exclusion élevé, nombre important d'immigrants et de communautés ethnoculturelles). Le programme vise plusieurs pays tels que : la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-bas, l'Autriche, le Portugal, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

### **Les contrats de quartiers en Italie**

La politique urbaine en Italie vise à favoriser le renouvellement urbain et à mobiliser les réseaux publics, associatifs et privés. La mise en œuvre passe par le contrat de quartier visant des interventions sur l'aménagement pour réduire la dégradation du bâti et développer des actions d'accompagnement social, de développement économique et de formation.

L'État met à la disposition des collectivités locales un document contractuel intitulé « Guide des programmes expérimentaux » qui est intégré à l'appel d'offre du ministère auquel les communes doivent se soumettre pour obtenir des financements. Ce guide permet à chaque ville de retenir des thématiques d'intervention adaptées à ses objectifs et à son contexte urbain. L'élément majeur de cette procédure est la place réservée à l'action sociale et à la participation effective des citoyens. « Enfin, la généralisation des démarches intégrées permet de ne pas dissocier les actions sur le bâti des actions sur le champ social ou économique » (Rist et Brillaud, 2001, p. 58).

Les contrats de quartier sont une des premières procédures d'intervention en matière de revitalisation mises en place en 1997 par la loi Bassanini qui intègre plusieurs domaines d'intervention différents : l'habitation, l'environnement, l'urbanisme, le développement social et économique et l'animation culturelle.

Cette loi vise également à faciliter le décroisement en misant sur la concertation entre les administrations, par la création de la conférence des services, où les acteurs sociaux qui regroupent les services administratifs locaux et les associations locales sont présents. De même, les municipalités ont eu à diversifier leurs actions en développement économique au sein des quartiers par la création d'agences de développement et la mise en place d'un guichet unique pour les entreprises.

La conception italienne du guichet unique ne se limite pas à l'offre d'informations et de conseils. Il est en mesure de délivrer toutes les autorisations administratives qui sont nécessaires pour l'implantation de nouvelles activités. Une quarantaine de procédures différentes sont désormais remplacées par une procédure unique (Rist et Brillaud, 2001, p. 58).

Selon Rist et Brillaud, cette procédure permet une plus grande souplesse pour répondre aux besoins exprimés par les populations locales. La procédure du contrat de quartier permet à la fois d'innover et d'impulser des projets de développement économique et social qui répondent aux besoins de la population du quartier, tout en s'appuyant sur les initiatives et les potentialités du milieu.

Contrairement à l'expérience française qui dans le cadre de politique de la ville tente d'attirer des entreprises dans les quartiers en difficulté par la création de Zones Franches Urbaines. Ce dispositif s'est opéré trop souvent sans valoriser les potentialités locales. Les retombées en terme d'emploi et d'insertion professionnelle pour la population se sont révélées modestes (Ibid, 2001, p. 83).

Ainsi à Turin, l'agence de développement a mis en oeuvre des parcours de formation professionnelle adaptés aux jeunes chômeurs pour qu'ils puissent être employés dans de petites entreprises du quartier, principalement dans le domaine de l'entretien du quartier, la gestion des services de proximité et la rénovation des logements vacants.

La décentralisation en Italie a amené un partage du financement et des compétences juridiques dans la mise en œuvre des contrats de quartier. Cette intégration des financements vise à mutualiser les efforts entre les ministères et les efforts des communautés locales. Les résultats atteints, de la mise en œuvre des contrats de quartier, sont variables d'une ville à l'autre. Plusieurs projets sont sous financés et la cohésion entre le social et l'économique n'est pas toujours évidente. La décentralisation a amené également un retrait ou un support moindre de la part de l'État aux projets reliés aux contrats de quartier. Cette situation pose l'enjeu suivant : Comment concilier la responsabilité de l'État et des communautés locales à la fois sur le plan de planification, de la mise en oeuvre et du financement des projets ?

### **La Politique de la ville en Angleterre**

La question du renouvellement urbain occupe un rôle majeur dans la politique urbaine en Grande-Bretagne depuis la fin des années 1960. Cette préoccupation s'est manifestée dans un premier temps par une politique de déconcentration de responsabilités vers les villes sans ressources additionnelles. Sans financement adéquat, elles étaient dans l'incapacité de revitaliser leur milieu.

Cette politique a conduit à un appauvrissement croissant au cœur des grandes agglomérations. Cet appauvrissement était à la fois économique, dans le sens que la déconcentration a lésé les populations les plus démunies, en particulier sur le plan environnemental, dans la mesure où les quartiers des centres-villes (inner cities), souvent vieux de plus de cent ans, et les implantations des industries vétustes et les plus polluantes sont devenues de plus en plus dégradées (Booth, 2004, p. 112).

En 1970, l'État a ciblé l'amélioration des conditions de vie en entreprenant la construction et la restauration des infrastructures visant la reprise de l'activité économique. Cette orientation prônait un partenariat entre le gouvernement central et les communautés locales pour élaborer et mettre en œuvre un programme qui prendrait en charge à la fois le développement social, économique et la revitalisation de l'habitat.

En 1979, le gouvernement conservateur a privilégié l'action foncière comme stratégie pour stimuler le développement économique des quartiers en situation de pauvreté. La logique était celle du libre marché : l'État interviendrait seulement pour soutenir les entreprises privées à agir sur le milieu. Avec les années 1990, on observe encore un autre changement avec le retour à une conception du renouvellement urbain lié au développement social et économique, dont la mise en œuvre serait confiée aux collectivités locales en partenariat avec les acteurs du privé et du communautaire. Ce programme nommé budget unique de régénération (Single Regeneration Budget) visait à donner une cohérence à la multitude des programmes sectoriels existants. En 2000, on voit apparaître la création de nouvelles instances régionales ayant pour mandat la revitalisation urbaine en lien avec le développement économique.

Trois grands axes marquent cette orientation. D'abord le souci de rehausser la qualité architecturale et urbanistique des villes dans la perspective d'en faire des lieux conviviaux. D'autre part, la lutte contre l'exclusion sociale devient un enjeu majeur et, enfin, l'importance de confier l'administration à une instance décentralisée au niveau régional. Cinq principes sont retenus :

1. L'intersectorialité qui inclut les autorités et les collectivités locales (regroupement de quartiers, de résidants, le milieu communautaire, les communautés religieuses et les représentants des milieux économiques et privés).
2. L'approche territoriale en intégrant les interventions économiques, sociales et environnementales.
3. La cohésion interministérielle sur le plan du financement et des modes de soutien à l'action locale.
4. La participation de la population au développement de leur milieu en mettant un accent sur l'intégration des communautés ethnoculturelles.
5. Le maintien du rôle régulateur du marché à travers la privatisation de services.

## **La Politique de la Ville et les contrats de ville en France**

Les composantes de la Politique de la ville en France furent élaborées à partir de 1977 avec les conventions Habitat et Vie sociale limitées à des réhabilitations immobilières. Avec les années 1980, s'ouvre un programme de développement social des quartiers (DSU) qui a l'ambition de restaurer là où localement se dégradent les conditions de vie. À partir de 1988, l'État s'investit plus directement avec la création de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) et lance les premiers contrats sociaux des quartiers. À partir de 1990, le social caractérise la démarche de cette politique. On voit apparaître, au cours de cette décennie, les contrats de ville qui s'inscrivent dans le cadre d'une décentralisation vers les régions.

Au cours des récentes années, incluant l'intercommunalité, le développement durable, le renouvellement urbain, la lutte contre l'exclusion, mais aussi contre l'insécurité, la politique de la ville tend souvent à se fondre dans une politique urbaine plus globale (Chaline, 2003, p. 25).

Dans la génération des contrats de ville (2000-2006), on retrouve 247 contrats de ville qui visent 1 300 quartiers dits prioritaires. Le contrat de ville constitue le principal outil par lequel l'État, les communautés locales et différentes organisations s'engagent dans une démarche concertée à mettre en œuvre :

Des politiques territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes. Son objectif est le développement d'une ville équilibrée permettant l'intégration harmonieuse de toutes ses composantes (Centre des archives contemporaines, 1998).

Le contrat de ville ou d'agglomération vise l'État et les municipalités et dans certains cas les départements et les organismes reliés à l'habitation. Les zones ciblées sont déterminées en fonction de l'importance des problématiques rencontrées. L'indicateur utilisé tient compte du nombre de résidents, du taux de chômage, du taux de diplomation, de la proportion des jeunes de moins de 25 ans et du potentiel économique et fiscal de la municipalité.

On retrouve également les grands projets de ville (GPV) négociés entre l'État et la municipalité axés principalement sur l'aménagement du territoire avec une intervention majeure axée sur la rénovation de l'habitat social. Il y a également une série de contrats thématiques dans certains secteurs d'activité tels que :

- la mixité de l'habitat et la diversification des quartiers d'habitation sociale ;
- la prévention et la lutte contre les exclusions ;
- le développement économique local et l'emploi ;
- l'accès aux différents services urbains et la mobilité de tous dans le cadre d'une politique cohérente de transport collectif ;
- l'égalité des citoyens devant les services publics (éducation, santé, culture) ;
- la prévention de la délinquance et la sécurité ;
- l'intégration des communautés ethnoculturelles.

La participation de la population est l'un des axes privilégiés par la politique de la ville. Leur contribution doit permettre :

- de se prononcer, lors du diagnostic de l'élaboration des projets, sur les priorités des actions à entreprendre en regard du cadre de vie quotidienne ;
- d'être associée à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation continue des actions.

On a mis en place une procédure formelle de création de conseils de quartiers pour favoriser la participation de la population. Les résultats sont mitigés, il y a toujours un risque de décréter la participation citoyenne. L'expérience québécoise démontre que la participation citoyenne doit être volontaire, sans un encadrement formel de l'État, sans quoi il y a un risque de désaffection.

On remarque également que la vie communautaire n'a pas la même vigueur qu'en Amérique du Nord. « Les interventions du tiers secteur sont encore relativement faibles et très dépendantes de la puissance publique » (Bacqué et al, 2003, p. 22). L'évaluation est l'une des dispositions du contrat de ville. Elle doit être présente de façon continue tout au long de la mise en œuvre du projet et permettre le réajustement des objectifs et des résultats à atteindre. À la lecture de quelques évaluations de contrats de ville, il semble difficile d'évaluer les résultats directs des actions posées. On peut identifier certains indicateurs qui illustreront l'évolution d'une variable, par exemple le taux de chômage, mais il demeure difficile de connaître précisément quelles actions ont directement agi sur ce résultat. Il faudrait sans doute pouvoir comparer les quartiers soutenus par la politique de la ville et ceux qui ne le sont pas tout en partageant les mêmes caractéristiques.

On peut connaître l'évolution des différents champs d'action par thématique, mais l'agrégation des résultats pour donner un portrait global de l'amélioration du quartier demeure un exercice théorique qui ne surmonte pas la difficulté posée par la diversité des différents domaines traités (Béhar, 1997, p. 42).

Lorsqu'on analyse la politique en matière urbaine en France et en Angleterre, on remarque que les deux visent à lutter contre les mêmes problématiques économiques et sociales. Elles sont territorialisées et font la promotion d'une approche intégrée et de la participation citoyenne. Par contre, en « Angleterre, il y a une contractualisation qui se fait au niveau central entre les différents ministères afin d'établir les objectifs planchers; alors qu'en France le contrat se fait entre les différents échelons et en particulier les villes » (Montgomery et Tyler, 2003, p. 7). La crise des zones urbaines n'est pas le propre de la France. Malgré des années d'efforts et le concours de nombreux acteurs, on voit s'étendre ou s'aggraver des zones de défavorisation.

En 2002 le rapport sur la Politique de la ville de la Cour des comptes apportait un certain nombre de constats dont :

- l'imprécision des objectifs a conduit à la mise en œuvre périodique de nouveaux dispositifs d'où il en résulte un empilement de procédures, ainsi qu'un enchevêtrement des zones d'intervention difficilement compréhensibles tant pour les acteurs que pour la population ;
- la difficulté de développer des modes d'intervention décentralisés et de véritables partenariats entre l'État et les communautés locales ;
- la nécessité de développer plus de simplicité dans les dispositifs locaux en allégeant les contraintes de l'uniformité nationale et de clarifier le domaine de compétences entre l'État, les régions et le local ;
- la réduction du rôle normatif de l'État central et la nécessité que les autorités locales disposent d'une plus grande marge de manœuvre ;
- le renouvellement entre le réseau institutionnel et communautaire visant à permettre de mieux mobiliser le potentiel de la démocratie participative.

### **La politique intégrée de développement urbain au Pays-Bas**

En 1994, les Pays-Bas ont mis en place une nouvelle politique urbaine intitulée, la Politique des grandes villes. Cette politique d'une durée de cinq ans relève d'une initiative des grandes villes : Amsterdam, Rotterdam, La Haye, Utrecht. Pays fortement urbanisé, les villes hollandaises ont joué un rôle essentiel dans leur histoire. Le taux de population urbaine est près de 90 %. Deux villes dépassent le million d'habitants, Amsterdam, et Rotterdam.



L'organisation urbaine est fortement marquée par les modèles utilisés dans les années soixante. Celle-ci est caractérisée par une politique de démolition des vieux quartiers vétustes en relocalisant la population dans des grands ensembles immobiliers en périphérie, en rupture avec le tissu social économique de ces quartiers. La revitalisation était essentiellement physique. On observe un effort considérable de constructions de logements locatifs sociaux pour ainsi dire inexistants avant 1940. Au début des années 1980, on instaure une politique globale visant à intégrer l'ensemble des problèmes sociaux selon une base territorialisée. Cette orientation venait à la fois du constat de la difficulté de cohabitation des personnes en situation de pauvreté et l'intégration des populations immigrées. En 1990, l'État commence à se désengager du logement social, ce qui reflète la tendance générale de privatisation, de déréglementation et de décentralisation accompagnée de coupures budgétaires significatives. La mise en œuvre d'approches intégrées est née dans les quartiers historiques datant des 17<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles. Elle visait à restaurer l'habitat et la création de services de proximité en tenant compte de la ville existante et du point de vue de ces résidants.

Paradoxalement au vent de déréglementation, les Pays-Bas ont mis en place une politique des grandes villes à partir du constat « d'une forte proportion de personnes disposant de faibles revenus, une cohabitation difficile entre groupes ethniques, un sentiment d'insécurité, un fort taux de chômage, un taux élevé de criminalité, et d'une stagnation économique » (Jacquier, 2002, p. 4).

Il s'agit d'une approche ciblée sur des territoires délimités en intégrant les différentes politiques sectorielles. Cette politique s'articule autour de trois objectifs :

1. Développer trois axes de développement autour de l'aménagement, des infrastructures, du domaine social, économique et du culturel.

2. Mettre en œuvre une approche intégrée dans laquelle les pouvoirs publics, les entreprises, les réseaux de la santé, de l'éducation, de l'emploi, des services policiers et la population peuvent collaborer afin de modifier à long terme les conditions de vie des populations.
3. Renforcer la coopération entre L'État et les villes à l'aide d'accords et de conventions.

Encore là, les critiques portent sur l'aspect trop standardisé des programmes offerts aux villes qui ressemblent à un catalogue. La participation de la population est recommandée comme dans la plupart des pays. Il y a eu deux étapes historiques. Au cours de l'époque des grandes démolitions, il s'est formé un mouvement populaire d'opposition à cette vision bureaucratique. Aujourd'hui, la question se pose : comment passer de la participation décrétée à une participation réelle ? La participation de la population reste problématique et encore largement de l'ordre du souhait. Dans chaque contrat, l'évaluation est abordée sous l'angle d'un suivi qui consiste en des contrôles de l'état d'avancement des actions effectuées en commun par l'État et les villes. Un ensemble d'indicateurs a été établi pour mesurer les effets de cette politique au niveau local. Les indicateurs demeurent cependant concentrés sur les processus en cours et peu sur les changements dans les façons de faire des organisations et des intervenants.

### **Les interventions de renouvellement urbain aux États-Unis (Community Development Block Grant)**

Les États-Unis ont également développé depuis plusieurs années des interventions en matière de revitalisation urbaine pour résoudre certaines problématiques rencontrées en milieu urbain. Cependant, contrairement à plusieurs pays européens dont les problématiques de pauvreté et d'exclusion se retrouvent dans les secteurs périphériques des banlieues, aux États-Unis les problématiques se concentrent davantage dans les zones centrales des agglomérations.

La revitalisation urbaine vise les quartiers en difficulté tout en s'inscrivant dans une perspective de transfert des responsabilités vers le palier local. Le programme tente d'apporter une réponse intégrée aux problématiques liées à la pauvreté en soutenant le développement local. Il s'adresse aux villes qui sont aux prises avec des problèmes de pauvreté et de ralentissement économique. Ce programme a débuté en 1974 d'une fusion de différents programmes de rénovation urbaine des années 1950 et 1960. Les projets doivent rencontrer les conditions suivantes :

Soutenir des activités qui bénéficient directement aux personnes ayant un revenu faible et modéré, éliminer les espaces urbains en grande difficulté, pauvres ou dégradés (slums ou blight) et, enfin, rencontrer les besoins urgents des quartiers et des communautés (Bacqué et al, 2003, p. 42).

Les fonds du programme peuvent être utilisés pour diverses activités, notamment : l'acquisition foncière, la relocalisation et la démolition, la rénovation de bâtiments résidentiels ou non résidentiels, la construction d'infrastructures et d'équipements publics, les services publics, les activités visant la conservation d'énergie et le renouvellement des ressources et l'aide à l'entreprise privée pour la création d'emplois. Deux méthodes sont utilisées pour évaluer le niveau de pauvreté d'une communauté, soit en fonction du taux de pauvreté, soit selon l'âge du bâti.

La municipalité utilise la plus avantageuse des deux formules ou indices combinant diverses variables : la première utilise la pauvreté (poids de 50 %), la population et le pourcentage de logement surpeuplés; la seconde, la pauvreté (poids de 30 %), la croissance de la population et la part des logements construits avant 1945 (Bacqué et al, 2003, p. 23).

Le programme peu normé permet une grande variété de réalisations d'une municipalité à l'autre. Le programme est géré localement. La distribution des fonds varie beaucoup en fonction de la dynamique locale. Les élus municipaux jouent un rôle significatif sur l'attribution spatiale des financements et des possibilités de prioriser et de concentrer les interventions. Ce programme vise à développer les capacités de prise en charge du milieu et à développer une concertation qui rassemble tous les acteurs locaux susceptibles de jouer un rôle. Les organismes locaux jouent un rôle très important associé à de l'*empowerment communautaire* qui relève des CDC.

On retrouve deux axes d'intervention à l'intérieur du programme. Le premier vise le quartier (neighborhood development) selon son état de détérioration ou de conservation (aide à la démolition, acquisition et rénovation de l'habitat). Le second appelé (Citywide) vise à mettre en œuvre une vision à l'échelle de la municipalité, dans une perspective de coordination plus globale, par l'élaboration des plans d'urbanisme, des plans de transport et les ressources affectées aux infrastructures et autres équipements collectifs à l'échelle de la municipalité. Le programme soutient en grande partie les projets à petite échelle (quartier) et les initiatives de revitalisation physique. En habitation, les interventions sont concentrées sur la rénovation. Pour les équipements publics, ce sont le transport public et les infrastructures. Dans le domaine du développement économique, ce sont les petites entreprises qui reçoivent davantage d'aide. Les services s'adressent aux personnes à très faibles revenus.

Ce programme a eu des impacts positifs par l'augmentation de la capacité des institutions locales à planifier et à mettre en œuvre des programmes pour leur communauté. Ce programme a favorisé la prise en charge locale des problèmes et l'engagement du milieu. « La participation de la population s'est accrue, 51 % des villes ayant formé un comité aviseur de citoyens » (HUD, 1999, p. 37).

Cependant, le système de décision revient en effet au pouvoir municipal, alors que le maire et les conseillers ainsi que les directeurs de services et d'agences municipales sont désignés comme très influents dans les processus de décision. Il leur revient de désigner les priorités ainsi que les stratégies (Urban Institute, 1995, p. 16).

### **Éléments de synthèse**

Il se dégage des politiques et dispositifs ci-haut présentés plusieurs orientations communes. La première orientation veut que :

[...]les quartiers défavorisés soient un « problème », qu'il faut les changer et qu'un changement dans les quartiers défavorisés passe par des actions simultanées sur plusieurs plans, physique, économique et social; notamment, le constat d'une association entre zones délabrées physiquement et zones à forte concentration de pauvres amène à inclure une intervention sur le cadre bâti dans le traitement des problèmes sociaux (Divay et al, 2004, p. 98).

La seconde orientation propose de concilier les approches territoriales (région, agglomération, ville, quartier, unité de voisinage) aux politiques publiques de l'État en regard de l'habitation, du développement économique, social et culturel, de la santé, de l'aménagement et de l'environnement. La troisième vise à se donner pour objectif une cohérence entre interventions transversales et sectorielles dans la perspective de constituer un renouvellement des pratiques en coproduction entre plusieurs acteurs. La quatrième recommande d'éviter que l'intervention territoriale soit trop localisée en terme de réponses spécifiques en regard des problématiques à résoudre sans veiller aux capacités de reproduction et de généralisation des projets et à leurs capacités d'entraînement à l'échelle de la ville toute entière. S'il y a une spécificité au niveau local, il y a également une généralisation sur le plan des objectifs et des résultats à atteindre. La cinquième souhaite que l'on permette l'expérimentation de nouvelles approches d'intervention de la question sociale et économique par la construction d'interfaces et de processus de médiation sur le plan des pratiques. La sixième commande que l'on renforce le rôle des communautés locales. Les projets mettent en évidence le rôle de plus en plus important des pouvoirs locaux (municipalités).

Les collectivités locales apparaissent comme la pierre angulaire de l'ensemble des politiques urbaines soit comme maître d'œuvre, soit comme instance avec le moins de contrôle bureaucratique (déconcentration, décentralisation, démocratisation des procédures, application du principe de subsidiarité).



Assemblée de quartier à Trois-Rivières

### 1.3 Les approches intégrées de développement urbain durable

Dans un contexte de mondialisation, on observe un enjeu majeur. En 2007, pour la première fois dans l'histoire, plus de la moitié de la population mondiale vivra en zone urbaine. Selon l'ONU, cette croissance ne se fera plus seulement dans les capitales, mais également dans une série de villes moyennes. Cette accélération de l'urbanisation fait prendre conscience de l'augmentation du nombre de personnes qui sont victimes de pauvreté économique et sociale et surtout de l'écart grandissant des ressources à partager entre les différents groupes sociaux. Les approches intégrées de développement urbain durable visent à répondre à ces problématiques.

Nous allons aborder dans un premier temps la notion d'approches intégrées puis, dans un deuxième temps, celle du développement durable.

### **1.3.1 Les approches intégrées : éléments de définition**

Le concept d'approches intégrées de développement urbain durable en matière de la revitalisation des quartiers est inspiré des pratiques dans divers pays européens (France, Italie, Angleterre, Belgique...). Il y n'y a pas encore de définitions reconnues de ce concept. On retrouve plusieurs appellations, notamment les approches intégrées de développement urbain et le développement social durable des villes qui visent plus ou moins à intégrer simultanément, lors des interventions, des enjeux reliés au développement économique, social, culturel et durable, en particulier autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'organisation des espaces urbains, la sécurité urbaine, le développement de l'emploi, les relations entre les générations, l'accueil des nouveaux arrivants, la participation sociale, le transport, les espaces verts, etc. Ce concept est utilisé en France sous l'appellation « approches intégrées de développement urbain » (Jacquier, 1995). On retrouve six caractéristiques :

1. Ce sont des approches globales qui doivent prendre en compte la diversité et la complexité des processus de transformation en cours en milieu urbain à la fois sur les plans historique, économique politique et social, comprendre les éléments structurants qui organisent les rapports sociaux dans une ville et dans un quartier et analyser les liens entre les problèmes de santé, d'éducation, de pauvreté et d'aménagement.
2. Ce sont des approches transversales et interpartenariales qui visent à faire travailler ensemble et en même temps des organisations et des intervenants spécialisés dans leur propre domaine de compétence.

3. Ce sont des approches qui visent à agir dans un cadre territorial bien défini, comme le quartier, afin de faire jouer les effets de proximité et de complémentarité. Le territoire est le lieu où s'inscrivent la diversité et la complexité des rapports sociaux. Le territoire correspond à une entité géographique ou urbaine, à des réseaux de solidarité et à des particularismes ethniques afin de favoriser la constitution d'une identité sociale locale. L'une des conditions de réussite de l'approche territoriale est la nécessité de s'articuler avec des politiques publiques plus globales (habitation, transport, éducation, santé, etc.) qui s'appliquent à l'ensemble des territoires (agglomération, région, pays, province) pour favoriser une cohérence aux interventions effectuées au niveau local.
4. Les approches intégrées doivent se concrétiser dans le cadre de l'élaboration de projets. Les projets deviennent une école d'apprentissage sur le plan de la concertation entre les acteurs et la participation de la population. Ils permettent également de dépasser les logiques clientélistes qui trop souvent conduisent à une vision d'assistance du développement des communautés.

Faire un projet de développement, c'est délimiter un espace précis à l'intérieur duquel on estime pouvoir agir, dans un temps déterminé avec des moyens et selon des méthodes prédéfinies. C'est aussi se donner la possibilité d'évaluer les résultats des actions entreprises, de repérer les obstacles rencontrés et de s'interroger sur la pertinence des moyens et des méthodes utilisés (Gaulegac, Bonetti et Fraise, 1995, p. 67).

5. Les approches intégrées font l'objet d'une contractualisation entre les différents niveaux de gouvernement (état, agglomération, ville, quartier). Le contrat vise l'engagement des organisations sur des objectifs précis et selon un échéancier de réalisation.



6. La participation de la population est la dernière caractéristique. Elle vise à ce que les résidants soient associés à toutes les étapes de la démarche de revitalisation (élaboration, planification, mise en œuvre et évaluation). Trop souvent les pratiques de développement se réduisent à une meilleure coordination institutionnelle et les populations sont peu associées à l'ensemble des étapes de mise en œuvre des projets. Il s'agit de créer une dynamique sociale qui brise avec la vision d'assistance ou la technocratisation des modes d'intervention. Cela requiert des pratiques d'animation et d'intervention qui ont pour fonction de développer les potentialités des communautés locales et d'établir des espaces de médiation entre les institutions et la population. La participation de la population s'inscrit dans la perspective de constituer une force collective et de rompre l'isolement, en particulier, des personnes en situation d'exclusion.

### **1.3.2 Le développement durable**

Avec la publication du rapport Brundland en 1987, *Notre avenir à tous*, le concept de développement durable prend un nouveau tournant en affirmant que l'humanité a les moyens d'assumer un développement soutenable, de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire leurs besoins. Le rapport affirme que le développement durable n'est pas un état d'équilibre, mais plutôt un processus de changement dans lequel l'exploitation des ressources, le choix des investissements, l'orientation du développement technique ainsi que le changement institutionnel sont déterminés en fonction des besoins actuels et futurs. Le rapport faisait également référence aux enjeux des villes, « nombre d'entre-elles sont confrontés à la dégradation de leurs infrastructures et à celle de l'environnement, au dépérissement du centre ville et à l'effondrement des quartiers » (Brundland, 1987, p. 289).

La Commission faisait aussi remarquer que ce sont au niveau des pouvoirs locaux où l'on retrouve certaines expériences d'innovations sur le plan du développement urbain, notamment dans les domaines de la gestion de l'eau, des déchets, de l'air, tout en accordant une priorité aux biens collectifs par rapport à la consommation privée.

Sur la question urbaine, « le développement urbain durable est un processus de changement dans l'environnement bâti qui favorise le développement économique tout en conservant les ressources et en protégeant l'intégrité des personnes, de la collectivité et de l'écosystème » (Richarson, 1989, p. 68). Au cours des années 1980, la World Commission en environnement insiste sur le fait que le concept n'est pas restreint à la gestion des ressources naturelles et économiques, mais comprend également une perspective sociale. À la fin des années 1990, la préoccupation de développer une vision globale de la ville écologique devient plus présente et on y intègre la question sociale. « La portée urbaine de la notion de développement durable est sous-tendue par deux grands objectifs, ceux de conserver les écosystèmes existants et de limiter les impacts négatifs des activités humaines » (Healey et Schaw, 1993).

Durant la même période, l'UNESCO, dans le cadre de son programme *Gestion des transformations sociales- Management of social transformation, vers un développement social durable des villes*, apporte une contribution significative au concept d'approches intégrées de développement durable. Le terme durabilité sociale signifie la capacité d'une collectivité et d'une société à traiter les problématiques environnementales, économiques, sociales dans une perspective d'améliorer le cadre et la qualité de vie des générations actuelles et futures. Cet organisme fait référence également à l'importance de définir une nouvelle éthique urbaine qui intègre les principes d'équité et d'intégration sociale, de durabilité environnementale, d'efficience économique et de pluralité culturelle.

Cette vision de la durabilité permet d'inclure d'autres thèmes relatifs au développement territorial qui sont souvent traités de manière isolée, soit l'exclusion sociale, la ségrégation socio-spatiale, la construction d'une citoyenneté sociale, le développement des communautés et des identités urbaines, etc.

Toutes ces thématiques, de même que la pauvreté dans les villes, sont au centre de la gestion urbaine et doivent être incluses dans les nouvelles approches d'aménagement des villes, ainsi que dans les thèmes de planification traditionnels, tels que le logement, les transports, les services publics, les espaces publics et le développement économique (Bailly et al, 2000, p. 7).

Le terme de durabilité sociale est dès lors compris comme la capacité d'un groupe de personnes, d'une institution ou de la société à traiter les problèmes environnementaux, économiques, de santé ou autres de manière à améliorer la qualité de vie des générations actuelles et futures (Bailly et al, 2000, p. 7).

On commence à mettre plus d'emphasis sur la notion de durabilité sociale dans les villes. Ainsi, la Ville de Montréal, dans le cadre de son plan stratégique durable, intégrera des éléments reliés au logement, à l'urbanisme et au développement social. L'une des applications du développement durable est l'Agenda 21. Défini au Sommet de la Terre de Rio en 1992, ce n'est qu'à la fin des années 1990 que l'Agenda 21 commencera réellement à être mis en œuvre. Cette approche vise à apporter une réponse globale, cohérente et durable aux enjeux sociaux, environnementaux et économiques des villes. L'Agenda 21 local constitue l'une des formes actuelles d'engagement la plus aboutie des collectivités locales en faveur du développement durable. Élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire (entreprises, associations, ministères, élus, responsables municipaux, population), l'Agenda 21 local est un projet de territoire à long terme qui se concrétise par un programme d'actions s'échelonnant de 10-15 ans, définissant les objectifs et les moyens de mise en œuvre du développement durable du territoire.

On retrouve sept grands enjeux communs qui représentent les principales pistes d'action d'un Agenda 21 local :

1. L'organisation et l'aménagement de l'espace.
2. Le développement social urbain.
3. Le développement des activités économiques et de l'emploi.
4. Les déplacements et la mobilité, l'écogestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets.
5. La coopération Nord-Sud et la lutte contre les menaces globales.
6. Le tourisme, la santé, la sécurité alimentaire, la culture, le patrimoine et les nouvelles technologies.
7. La consommation des produits équitables.

#### **1.4 Neuf composantes clés en matière de revitalisation urbaine intégrée et durable**

À la lumière des expériences canadiennes, québécoises, européennes et américaines, ainsi que des approches intégrées de développement durable et des entrevues que nous avons menées, nous avons retenus neuf principales composantes en matière de revitalisation urbaine intégrée :

1. Approche globale.
2. Action territorialisée.
3. Approche basée sur des projets.
4. Développement durable.

5. Collaboration intersectorielle, harmonisation dans les modes de gestion et d'intervention.
6. Renouvellement dans les pratiques d'intervention, création de pôles de développement, contractualisation des rapports entre les organisations.
7. Gouvernance locale, création d'une dynamique sociale.
8. Participation des collectivités locales.
9. Maintien des politiques publiques.

#### **1.4.1 L'approche globale**

Ce sont des interventions qui tiennent compte de la diversité et de la complexité des situations observées en milieu urbain. Les problèmes sociaux vécus par une communauté se traduisent souvent à travers des manifestations visibles alors que leurs causes sont multiples. Il faut insérer ces problématiques dans un champ d'intervention plus large en intervenant de manière coordonnée sur différents aspects qui structurent les conditions de vie des communautés.

#### **1.4.2 L'action territorialisée**

Le territoire, c'est l'espace dans lequel s'enracine l'identité, l'appartenance et le lieu des relations sociales. Il s'agit de territorialiser les interventions pour les adapter aux situations spécifiques locales et qu'elles puissent être un support à une identité et une mobilisation des communautés locales.

#### **1.4.3 Une approche basée sur la réalisation de projets**

Les approches intégrées de développement urbain durable ne peuvent se construire dans l'abstrait. Les projets viennent concrétiser la collaboration entre les organisations et la participation de la population.

L'élaboration d'actions suppose de franchir toutes les étapes de la gestion de projets (portrait, planification, mise en œuvre et évaluation). Ces modes d'intervention nous confrontent à accorder notre attention à la durée et aux rythmes de mise en œuvre des projets qui varient selon qu'on est élu, gestionnaire, intervenant et citoyen.

#### **1.4.4 Le développement durable**

L'accroissement de la population dans les villes est inexorable et représente l'un des défis majeurs pour l'ensemble des pays. Un avenir plus prospère, plus équitable et plus sûr ne peut être envisagé sans des interventions majeures sur l'environnement dans un contexte où les ressources sont moins nombreuses. Le choix des modes de développement sera déterminant pour lutter efficacement contre la pauvreté. L'avenir de l'humanité et des villes est conditionné par la mise en œuvre de politiques et d'actions qui inscrivent la gestion des ressources environnementales en terme d'un progrès constant et durable.

#### **1.4.5 La collaboration intersectorielle et l'harmonisation dans les modes de gestion et d'intervention**

Les interventions nécessitent de concevoir des politiques et des programmes regroupant l'ensemble des acteurs sur un territoire, à la fois pour obtenir une meilleure synergie entre eux et des résultats lors des actions. L'objectif est de faire travailler ensemble des acteurs qui jusque-là s'ignoraient et de modifier leur manière de penser et d'agir. Le principal défi de l'action intersectorielle est de revoir la façon d'analyser les problématiques que l'on cherche à résoudre et les actions à entreprendre. Souvent l'action intersectorielle vient du sentiment d'impuissance d'agir en regard d'une situation particulière, de l'inefficacité des interventions traditionnelles et du désir de corriger un problème à sa source.

#### **1.4.6 Le renouvellement des pratiques d'intervention, la création de pôles de développement et la contractualisation des rapports entre les organisations**

Le renouvellement des pratiques nécessite un changement progressif chez les intervenants en favorisant le passage d'une vision spécialisée, clientéliste et par programme, à des façons de faire où ils peuvent contribuer, à partir de leur champ de spécialisation, à des approches intégrées de développement. Ce renouvellement passe par plusieurs stratégies notamment par :

- analyser le milieu et repérer les projets en émergence ;
- se déprendre des modèles traditionnels ;
- développer de nouvelles voies d'intervention, étendre leur champ de compétence à d'autres domaines et trouver des solutions adaptées à la diversité des situations ;
- fournir le support technique pour développer des projets en émergence ;
- favoriser le développement des compétences des personnes et des communautés ;
- mettre en œuvre des activités adaptées à la réalité de chacun des milieux d'intervention ;
- mobiliser tous les réseaux communautaires et institutionnels dans une perspective de saisir les opportunités qui s'inscrivent dans une logique de coproduction.

Pour les organisations, la transformation la plus notable à opérer est la nécessaire modulation des programmes, des politiques et des interventions en fonction de la réalité du milieu à la fois sur le plan du soutien technique et financier à apporter à la revitalisation des milieux de vie. La création d'un pôle de développement vise à créer un espace de médiation entre les organisations communautaires, institutionnelles et mettre en place des dispositifs d'action concertée dans un sens d'adapter la gestion des interventions dans un sens plus conforme aux intérêts du projet de revitalisation. Selon Gaulegac et al (1995), ce pôle de développement qu'on peut identifier par diverses dénominations (comité de revitalisation, comité de coordination des premiers quartiers, comité de revitalisation urbaine intégrée...) vise à faciliter les liens entre les organisations et à rapprocher les élus, gestionnaires et utilisateurs.

Ce pôle de développement peut favoriser une gestion personnalisée des projets de revitalisation qui nécessite :

- de passer d'un système de normes et de procédures centralisées à un système décentralisé et souple ;
- de soutenir les initiatives locales en adaptant les règles de gestion aux projets élaborés localement au lieu de chercher à adapter les projets aux procédures existantes ;
- de favoriser les contacts personnels à tous les niveaux, que ce soit au sein de la population ou entre la population et les institutions.

Pour fonctionner, ce pôle de développement doit à la fois :

- être indépendant et reconnu par chaque catégorie d'acteurs ;
- être enraciné à la fois dans l'action et se distancier par rapport aux intérêts stratégiques et spécifiques des acteurs ;
- avoir les moyens d'agir sans se substituer au rôle dévolu à chacun.



Les approches intégrées de développement urbain durable exigent de développer des formules de contractualisation entre les organisations dans leur intervention en matière de revitalisation qui peuvent prendre la forme d'entente spécifique, d'entente de collaboration, d'entente cadre et de contrat de ville.

Autant de formules qui permettent aux organisations de s'engager concrètement à partir d'objectifs et de résultats précis et selon un échéancier de réalisation qui donnent une crédibilité à la démarche de revitalisation. La procédure contractuelle permet également de clarifier le rôle des différents paliers au niveau local, régional et national, à la fois sur le plan des politiques et des programmes.

#### **1.4.7 La gouvernance locale et la création d'une dynamique locale**

Selon Andrew et Goldsmith (1998, p. 106), « le concept de gouvernance locale traduirait une volonté de tenir compte d'une pluralité de nouvelles formes de gouverne locale qui remplaceraient, au moins partiellement, le modèle d'une gestion des affaires locales par une bureaucratie publique. » Cette conception vient interpellier le rôle de l'État traditionnel tel qu'on l'a connu comme gardien de l'intérêt public et lieu de dépassement des intérêts locaux. « La gouvernance en terme de pouvoir, mène vers une démocratisation du fonctionnement étatique, à la mobilisation civique et aux initiatives locales et citoyennes » (Baldé, 2002, p. 22). Toujours selon Baldé (2002), « cette gouvernance locale se positionne comme une solution pour répondre aux nouvelles exigences des citoyens qui n'entendent plus réserver l'exclusivité des décisions à la seule puissance publique (élus et administration), mais qui souhaitent être consultés pour donner leur point de vue et être associés à la coproduction des projets qui les touchent directement. » La gouvernance locale se construit à partir d'un processus par lequel différents acteurs concernés, par une et ou plusieurs problématiques, se rassemblent en mettant en place un partenariat autour d'un projet qui se concrétise par la construction de compromis locaux entre les acteurs, aussi bien privés, communautaires et publics, et qui se caractérise par des interactions de ces trois catégories d'acteurs.

Bref, la gouvernance locale, s'inscrit dans le cadre d'une démocratie participative où l'ensemble des acteurs et la population est appelé à se mobiliser, à se coresponsabiliser et à collaborer au développement de leur collectivité. Les interventions en matière de revitalisation permettent de mieux comprendre les éléments qui structurent les rapports sociaux entre les acteurs, les organisations et la population. Elles permettent également de déceler les possibilités de transformation, d'identifier les acteurs susceptibles de générer et de soutenir une dynamique de changement et de repérer les potentialités de développement. La création d'une dynamique sociale issue des projets de revitalisation permet de rompre avec l'anomie, la vision clientéliste et la technocratisation des modes de soutien.

#### **1.4.8 La participation de collectivités locales**

On semble assister aujourd'hui à une augmentation de la participation dans de nombreux secteurs de l'action publique, voire à un changement culturel dans lequel s'imposent une nouvelle façon de conduire les projets et un renouvellement des pratiques institutionnelles d'intervention.

Peut-on affirmer que l'on s'achemine, au-delà de ce qu'on appelle une nouvelle conception de la citoyenneté, vers une nouvelle vision de l'action publique et d'une nouvelle gouvernance ? Il faut rester prudent en la matière, d'autant plus que l'on commence à peine à analyser, depuis quelques années, les expériences de participation citoyenne comme celle du budget participatif de Porto Alegre au Brésil. La participation est un mot qui recouvre de nombreuses significations :

- d'abord la consultation qui demande l'avis de la population non pas nécessairement pour suivre cet avis mais pour savoir ce qu'ils pensent ;

- la concertation où la population est conviée avec d'autres acteurs à se rencontrer sur une base volontaire et à convenir de se doter d'orientations communes, de stratégies d'intervention et d'actions concrètes dans un secteur donné ;
- la participation est une partie du pouvoir de décision que la démocratie représentative ou les institutions délèguent à la population sur un projet précis. Cette participation peut s'accompagner par la coresponsabilité. Dans cette formule, la population participe aux débats et aux décisions et elle contribue à la mise en œuvre des projets.

La participation de la population en ce qui a trait à la revitalisation urbaine vient questionner les méthodes d'intervention institutionnelle en inversant la pyramide dans les modes de décision. Comment démarrer un projet de revitalisation urbaine en s'appuyant essentiellement sur la participation de la population à toutes les étapes de la démarche, soit : le diagnostic, l'expression des demandes, la planification, la formulation, la mise en œuvre des actions et l'évaluation des projets ? Cette conception du développement urbain suppose des exigences d'accompagnement de la population à toutes ces étapes.

#### **1.4.9 Le maintien des politiques publiques**

Les politiques publiques (santé/services sociaux, éducation, emploi...) constituent la meilleure garantie d'équité pour la population de l'ensemble des territoires, mais également la meilleure garantie d'efficacité pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, « si l'État ne peut tout faire, il y a des choses que seul l'État peut faire » (Conseil de la santé et bien-être, 1996, p. 67).

### **1.5 Objectifs, questions et hypothèses de recherche**

Le concept d'approches intégrées de développement urbain durable est peu développé au Québec.

Nous parlons plutôt de développement local, de développement social urbain, de développement des communautés, de développement économique communautaire et de revitalisation de quartier. Les approches intégrées de développement urbain durable en matière de revitalisation mettent l'accent sur l'approche globale, l'action territoriale, la gestion de projets et l'intersectorialité. La revitalisation urbaine est une démarche à long terme. La durée en fait un facteur essentiel. Si l'on veut véritablement agir sur les déterminants qui engendrent la pauvreté et l'exclusion, modifier profondément les conditions socio-économiques et le cadre de vie des quartiers ou des zones défavorisées, il faut échelonner ce type d'intervention sur plusieurs années.

Au cours des dernières années, plusieurs collectivités locales ont mis en œuvre des approches qu'on peut qualifier d'innovatrices en ce qu'elles tentent de prendre en compte la globalité des situations des personnes et des groupes sociaux. Par rapport aux politiques traditionnelles cloisonnées, ces approches innovent en mettant l'accent sur la dimension multisectorielle de la réalité. Par exemple : l'habitat, l'économie, l'emploi, la formation, l'aménagement, le développement, le loisir, etc. Contrairement aux interventions souvent isolées des institutions, les projets qui découlent de ces approches sont souvent mis en œuvre par des partenariats qui associent, selon les actions, diverses institutions publiques et communautaires ainsi que différents niveaux de paliers territoriaux (central, régional et local). Ces projets cherchent donc à reconnaître les capacités des individus et des groupes sociaux, notamment les populations les plus fragiles en valorisant la diversité de leurs potentialités dans une perspective de promotion de la démocratie participative et de la citoyenneté.

Ces façons de faire mettent aussi l'accent sur l'harmonisation des moyens mobilisés, qu'il s'agisse des ressources humaines (professionnelles, volontaires) ou des moyens financiers. Enfin plusieurs de ces projets de revitalisation soulignent la nécessité du suivi et de l'évaluation continue des actions.

À la fois au Québec et en France, les interventions en matière de revitalisation permettent-elles de réhabiliter le cadre et les milieux de vie, de lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale, d'inclure les quartiers vulnérables dans la cité et de donner une cohérence entre les politiques sectorielles et territoriales ou ces interventions ont-elles uniquement permis de freiner la détérioration de ces quartiers ? On observe des différences significatives entre le contexte québécois et français en matière de régénération urbaine. En France, c'est au cours des années 1980 que l'État français s'engage aux côtés des collectivités locales dans une politique de développement des quartiers. Les acteurs, du côté de l'État, sont la Délégation interministérielle de la Ville (DIV), le Conseil national des Villes (CNV), le Conseil interministériel des Villes (CIV) et le ministère de la Ville. Les premiers contrats de ville apparaissent au début des années 1990 avec à la fois l'engagement de l'État, des régions, des agglomérations, des communautés urbaines dans certains cas, des municipalités et des organismes institutionnels, associatifs et privés présents dans les quartiers. Une fonction incombe à chacun des niveaux. À l'échelle de l'agglomération sont définies la stratégie d'ensemble et la coordination globale du contrat. Au niveau des municipalités, on retrouve la mise en oeuvre et la gestion des projets. La réalisation concrète des actions se retrouve dans les quartiers.

Dans les quartiers où sont réalisés des actions concrètes, la participation de la population est présentée comme au cœur de la politique de la ville et comme une condition de réussite des contrats de ville. Cependant cette exigence demeure plus souvent un souhait avec une réalité pour le moins peu présente sur le terrain. Au Québec, les acteurs sont nombreux et dispersés à travers de nombreux programmes et niveaux d'intervention. Les interventions en matière de revitalisation se sont succédées depuis les années 1960 et se sont inscrites dans le cadre d'ententes entre les paliers gouvernementaux. Elles sont axées principalement sur la restauration résidentielle. Il s'agissait d'opérations de rénovation urbaine consistant à démolir et à reconstruire des habitations.

C'est au cours des années 2000 que l'on voit apparaître des programmes intégrés de renouvellement urbain et le premier contrat de ville entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Cette entente met à contribution plusieurs ministères, la Ville de Montréal, les arrondissements et le secteur communautaire. C'est la Ville de Montréal qui assume le leadership de la démarche. Pour Trois-Rivières où il n'y a pas de contrat de ville, c'est la corporation de développement économique communautaire (ÉCOF) qui assume la direction du projet de revitalisation en mobilisant une cinquantaine d'organismes des secteurs institutionnels et communautaires. La population y occupe une large place dans la conception et la mise œuvre des projets.

### **Objectifs**

Par une analyse de trois quartiers en démarche de revitalisation dans les trois villes suivantes : Lyon, Montréal et Trois-Rivières, la recherche vise à déterminer et à comprendre le degré de variation des composantes qui caractérisent les approches intégrées de développement urbain durable. À Lyon, l'analyse porte sur la revitalisation du quartier de la Croix-Rousse. Cette ville fut l'une des premières villes à s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de villes, outil privilégié de la politique de la Ville du gouvernement français. À Montréal, depuis une vingtaine d'années, le quartier Sainte-Marie a fait l'objet de diverses interventions en matière de revitalisation. Depuis la fin des années 1990, il est l'objet d'une démarche de revitalisation intégrée dans le cadre du contrat de ville et du programme RUI de la Ville de Montréal. À Trois-Rivières, les quartiers Sainte-Cécile, Saint-Philippe, Notre-Dame et Saint-François ont fait l'objet, par le passé, de diverses mesures de restauration de l'habitat. Depuis le début des années 2000, une corporation de développement économique communautaire (ÉCOF) développe un projet de revitalisation de ces premiers quartiers en misant sur une approche intégrée. L'orientation de ce projet vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion par des interventions sur le plan du développement économique local, de l'emploi, de la mise en œuvre de projets de prise en charge par le milieu, de la restauration de l'habitat et de la participation citoyenne.

### **Questions de recherche**

L'analyse des trois expériences de revitalisation met en lumière les stratégies d'intervention utilisées en ce qui a trait à la revitalisation urbaine en mettant l'emphase sur les deux questions suivantes :

1. Est-ce que les neuf composantes des approches intégrées de revitalisation urbaine sont présentes de la même façon dans les trois cas étudiés ?
2. Qu'est-ce qui explique la variation du degré de présence des composantes qui caractérisent les approches intégrées de développement urbain durable entre les trois projets de revitalisation ?

Compte tenu de ce qui précède, nous avançons deux hypothèses.

#### **Hypothèse 1**

Les composantes qui définissent les approches intégrées et durables de revitalisation des quartiers apparaissent à des degrés divers dans les trois cas étudiés.

#### **Hypothèse 2**

La variation de la présence de ces composantes s'explique en grande partie par un contexte urbain en mutation, des différences sur le plan des politiques publiques et des programmes à l'échelle nationale qui encadrent les opérations de revitalisation, et de l'acteur principal qui porte le projet de revitalisation au niveau local.

## **CHAPITRE II**

### **LA MÉTHODOLOGIE**

#### **2.1 La présentation des outils d'analyse et leur justification**

##### **L'approche méthodologique**

La méthodologie de recherche s'appuie sur une analyse comparative de quartiers en situation de revitalisation des approches intégrées de développement urbain durable dans les villes suivantes : Montréal, Trois-Rivières et Lyon. L'approche qualitative est l'approche méthodologique privilégiée pour réaliser cette analyse comparative des quartiers en situation de revitalisation autour des trois questions soulevées dans le cadre du mémoire.

##### **Territoires couverts par l'analyse comparative**

Les territoires des villes couverts par l'analyse comparative sont les suivants :

1. Lyon, le quartier La Croix-Rousse.
2. Montréal, le quartier Sainte-Marie.
3. Trois-Rivières, les quartiers Notre-Dame, Sainte-Cécile, Saint-Philippe, Saint-François.



### **Période couverte par l'étude**

La recherche porte sur la période 2000-2004. Cette dernière permet d'analyser des intervalles comparables entre les projets et d'évaluer avec plus de précision les transformations opérées sur le plan des cadres conceptuels utilisés, des objectifs et des résultats visés, de la mise en œuvre des interventions, des impacts sur le milieu et des rapports entre les acteurs.

### **Outils de collecte**

Trois outils de collecte ont été utilisés :

#### **1. Recherche documentaire**

- Programmes gouvernementaux (programme de renouveau urbain au Québec, politique des contrats de ville en France, en Angleterre, aux Pays-Bas, aux États-unis et en Italie, contrat de ville de l'agglomération Lyonnaise, programme anglais de revitalisation « Neighbourgreenword », programmes municipaux de revitalisation...).
- Rapports de recherche (programme de quartiers en crise, approches intégrées de développement urbain, rapport sur les politiques innovatrices dans les villes pour le Conseil de l'Europe, évaluation du projet de revitalisation de Trois-Rivières par l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR).
- Livres écrits sur le sujet (L'ingénierie sociale, La revitalisation des quartiers en crise : un enjeu européen, Les quartiers américains, rêve et cauchemar, Notre avenir à tous, À la recherche du citoyen perdu...).
- Documents provenant des quartiers analysés : cadre de référence, plans d'action, bilans, procès verbaux.
- Revues (Économie et solidarité, Urbact, ...).

## 2. Entretiens semi dirigés

Les entretiens :

Entre huit et dix informateurs clés par quartier ont été sollicités pour l'enquête : élus, fonctionnaires, gestionnaires, intervenants communautaires et institutionnels, coordonnateurs de projet, chercheurs, résidents des quartiers visés. Ces informateurs correspondent au profil des acteurs que l'on retrouve habituellement dans les actions en matière de revitalisation. La grille d'entretien est construite à partir des trois questions de recherche et des facteurs identifiés sur les approches intégrées de développement urbain durable. La grille d'entretien visait à la fois l'historique, la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des projets du point vue stratégique et où se situe l'informateur en regard du projet de revitalisation. La collecte de données a été la même sur l'ensemble des sites afin de faire l'analyse comparative qui permet d'identifier les similitudes et les différences.

3. Observation des mécanismes de concertation sur deux sites : les quartiers Sainte-Marie et les premiers quartiers à Trois-Rivières. Dans le quartier Sainte-Marie, j'ai participé à une dizaine de rencontres du CRL. À Trois-Rivières, j'étais observateur/participant sur le comité de coordination.

### **Justification de l'approche comparative**

L'étude comparative des trois quartiers en processus de revitalisation visera essentiellement à faire l'analyse des stratégies, des facteurs, des différences, des similitudes qui s'inscrivent dans une perspective d'approches intégrées et durables de développement urbain. Les neuf facteurs présentés dans le projet de mémoire seront utilisés pour effectuer l'analyse.

À travers la recherche, l'analyse documentaire et les contenus d'entretien, il sera possible d'atteindre l'objectif d'analyser avec rigueur les stratégies et les méthodes d'intervention, le rôle des acteurs et de répondre à la question : quels sont les modes d'intervention et de gestion que l'on retrouve le plus fréquemment dans les projets analysés et qui s'inscrivent dans un cadre d'approches intégrées de développement urbain durable ?

C'est vraiment l'aspect des similitudes et des différences entre les projets qui a permis de comprendre, d'expliquer le concept et d'assurer le transfert des connaissances. L'étude comparative exige une standardisation sur le plan des outils de collecte de données et implique d'identifier les variables pertinentes.

C'est lors du pré-test que j'ai été en mesure d'évaluer si l'ensemble des neuf composantes était pertinent. Ce pré-test a été réalisé avec un informateur clé impliqué dans un projet de revitalisation, mais qui ne fait pas partie des projets étudiés. « La démarche comparative n'est pas neuve dans le domaine des sciences sociales, elle pose ici de manière renouvelée la question de comparabilité et de l'identification des concepts et des critères » (Ghorra-Gobin, 1999, p. 15).

Selon l'auteure citée l'objectif relève moins de la quête d'une validation scientifique de théories que d'une exigence de mieux appréhender les modalités de l'action tout en donnant une référence commune pour l'ensemble des projets analysés. Selon Charles C. Ragin dans son ouvrage *The comparative method*, la méthode comparative interpelle le chercheur à développer de nouvelles théories et synthétiser les théories existantes. Les entrevues ont donc porté sur les aspects suivants à partir des neuf composantes identifiées précédemment.

## **2.2 Neuf composantes clés en matière de revitalisation urbaine intégrée et durable**

Rappelons ces neuf composantes en matière de revitalisation urbaine intégrée et durable :

1. Approche globale.
2. Action territorialisée.
3. Approche basée sur des projets.
4. Développement durable.
5. Collaboration intersectorielle, harmonisation dans les modes de gestion et d'intervention.
6. Renouvellement des pratiques d'intervention, création de pôles de développement, contractualisation des rapports entre les organisations.
7. Gouvernance locale, création d'une dynamique sociale.
8. Participation des collectivités locales.
9. Maintien des politiques publiques.

## **2.3 Les limites de l'étude**

La plupart des entrevues ont été réalisées en 2003, sauf une en 2006. Les projets évoluent très rapidement sur l'ensemble des facteurs identifiés en regard des approches intégrées de développement urbain durable. Probablement que plusieurs éléments d'analyse devront être mis à jour.

## CHAPITRE III

### PRÉSENTATION DES QUARTIERS ANALYSÉS



Quartier la Croix-Rousse

#### 3.1 Lyon : le quartier La Croix-Rousse<sup>2</sup>

Le quartier La Croix-Rousse est au centre de l'agglomération lyonnaise qu'on appelle le quartier des pentes de la Croix-Rousse. Les Pentes de la Croix-Rousse s'étendent du haut des pentes, jusqu'au bas, en bordant de manière irrégulière le quartier des Terreaux, ainsi que les quais du Rhône.

---

<sup>2</sup> Cette section s'appuie sur les sources d'information suivantes : Ville de Lyon, Vivantes les pentes, no 1,2,3,4, 1998. - Ville de Lyon, Grand Lyon, requalification des espaces publics et voirie du bas des pentes de la Croix-Rousse, Pôle d'urbanisme, 2002, 12 pages. - Ville de Lyon, Délimitation et géographien du quartier, 1999, 9 pages. - Ville de Lyon, Des évolutions concernant le développement économique du quartier, 2004, 36 pages

Les Pentes de la Croix-Rousse se caractérisent, comme leur nom l'indique, par une géographie en pente : certaines artères illustrent très bien visuellement ces montées (Montées de la Grande Côte, Saint-Sébastien, des Carmélites, Neyret). Il existe également des traboules, comme dans le Vieux Lyon, qui sont des sortes de passages entre immeubles, parfois couverts, souvent constitués de volées d'escaliers. La géographie des Pentes correspond également à un découpage social. En haut, on retrouve des populations aisées, et en bas, les populations plus modestes et en situation de pauvreté. Entre les deux, une mixité sociale (artistes, étudiants, travailleurs immigrés et artisans). Le bâti lui-même reflète ces disparités sociales : d'un côté des immeubles pourvus de grandes terrasses ayant une belle vue sur le centre de Lyon, d'autre part des appartements vétustes et insalubres ne possédant qu'une seule fenêtre et qui donne sur une arrière cour.

Le quartier se trouve entre deux zones très animées et commerçantes : le boulevard de la Croix-Rousse doté de nombreux commerces et le quartier des Terreaux avec son prolongement vers le centre-ville. Pour les personnes à mobilité réduite la situation est très difficile car ils ne peuvent utiliser que les commerces de proximité. Le quartier a été marqué par trois grandes périodes historiques :

1. La période gallo romaine a vu naître la cité de Lugdunum.
2. La période religieuse qui remonte symboliquement aux premiers martyrs chrétiens, mais c'est à partir du XIII<sup>e</sup> siècle que les premiers couvents et monastères s'installèrent sur ces terrains à vocation agricole.
3. La troisième période est à dominante économique avec la création et le développement de l'industrie du textile autour des métiers de la soie qui ont fait la réputation de Lyon au XVIII<sup>e</sup> siècle. La majeure partie de l'urbanisation a été réalisée sur une trentaine d'années entre 1815 et 1850.

C'est l'un des quartiers les plus denses de l'Europe. Sur 100 hectares on compte 23 000 habitants, 12 000 logements et 1 200 immeubles. Malgré son attrait historique, ce quartier comporte de nombreux secteurs d'habitations dégradés avec un taux de vacances important. Sur le plan économique, la situation est fragile; en 10 ans, 40 % des activités économiques ont quitté le quartier.

Sur le plan social, il existe deux Croix-Rousse, l'une riche, l'autre pauvre. Le premier secteur s'est constitué, au cours des trente dernières années, par la construction d'immeubles luxueux. On retrouve surtout des cadres supérieurs et moyens. Le second secteur regroupe des employés, des ouvriers et des travailleurs étrangers qui représentent 8.5 % de la population totale du quartier. L'ensemble de la population immigrante représente 13 % de la Croix-Rousse. On retrouve un taux de chômage de 11 %.

Depuis la fin des années 70, la Ville de Lyon, dans le cadre des contrats de ville (2000), a développé une série d'actions pour requalifier le quartier. Pour le quartier La Croix-Rousse, le contrat de ville priorise l'emploi, l'habitation, l'éducation, la prévention de la délinquance, la sécurité, le cadre de vie, la sécurité, l'insertion des jeunes, la culture. Il est l'objet d'actions en matière de revitalisation depuis plus de vingt ans. Nous avons accès à beaucoup de matériel écrit (contrats de ville, bilans, recherches universitaires) sur ce quartier. Après vingt ans d'intervention, il est intéressant de faire l'analyse des facteurs de réussites et d'échec à la fois sur le plan économique, social et culturel de ces actions de réhabilitation du milieu. L'autre élément important où l'on peut tirer des leçons, c'est l'approche contractuelle entre l'État et les communautés locales qui se concrétise autour des contrats de ville. Comment cette approche atteint ou non l'objectif de développer une vision intégrée et durable du développement urbain ? Sur le plan de l'analyse comparative avec Montréal et Trois-Rivières, ces deux villes font partie du nouveau programme gouvernemental de Renouveau urbain dont certains aspects ressemblent aux contrats de ville, en particulier les volets touchant l'habitation, les infrastructures, la concertation, la lutte contre la pauvreté et la participation des populations.



Quartier Sainte-Marie

### 3.2 Montréal : le quartier Sainte-Marie<sup>3</sup>

Le quartier Sainte-Marie fait partie de l'arrondissement Ville-Marie situé au centre-est du centre-ville de Montréal.

Ce quartier remonte au XVIII<sup>e</sup> siècle. Sa situation géographique près du fleuve Saint-Laurent a favorisé l'implantation des principales voies de transport routier et ferroviaire et attiré l'implantation de plusieurs industries dans les secteurs de la chaussure, des aliments et boissons, du tabac et du vêtement (Morin, 1988).

C'est à partir de 1840 que l'appellation « quartier de Sainte-Marie » prend ses origines en s'inspirant du nom du courant du fleuve qui passait à cet endroit. Une partie du quartier fut détruit par un incendie majeur en 1852. Par la suite, Sainte-Marie connaîtra un développement industriel de grande envergure et deviendra l'un des sites le plus industrialisé de Montréal après celui du Canal Lachine. De grandes entreprises s'y implanteront, notamment la McDonald Tobacco, la Dominion Rubber et la fabrique de savon Barsalou. Le quartier compte 16 000 habitants. Il était surnommé le « Faubourg-à-la-mélasse » en raison des grands tonneaux de mélasse entreposés sur les quais.

---

<sup>3</sup> Cette section s'appuie sur les sources d'information suivantes : Portrait de quartier le Faubourg Sainte-Marie, Ville de Montréal, Arrondissement Ville-Marie, 2003, 41 pages. - Portrait de quartier sensible, Quartier de Sainte-Marie, Ville de Montréal, 16 pages.



Au début du XX<sup>e</sup> siècle, les conditions de vie et d'hygiène de la classe ouvrière sont précaires. On observe des conditions de logement insalubres reliées à une forte densité d'occupation et une forte pollution provenant des usines.

La construction du pont à la fin des années 1920 nécessitera la démolition de plusieurs habitations et industries et aura pour conséquence de scinder en deux le quartier Centre-sud. Cette situation provoquera l'enclavement des îlots situés à l'intérieur de ces artères, sans compter l'augmentation du flux de la circulation automobile et ces conséquences sur le cadre de vie du quartier (pollution de l'air, bruit, congestion routière, sécurité). À partir des années 1960, le quartier sera marqué par la réalisation de projets publics et urbains qui transformeront inexorablement le milieu tels que : l'élargissement du boulevard René-Lévesque, l'arrivée de la place Radio-Canada et de Télé-Québec, la construction du centre de détention Parthenais et de la Place Frontenac, les voies rapides Ville-Marie et Notre-Dame. Au cours de ces années, ce type de renouvellement urbain a suscité de vives réactions de la part des résidants. Plusieurs de ces projets exigeront des expropriations massives, ce qui aura pour conséquence l'exode d'une partie de la population.

On assistera également à un déplacement de l'activité industrielle traditionnelle, notamment dans les secteurs de la chaussure et de la confection. Le chômage deviendra endémique et la population de Sainte-Marie tirera très peu de bénéfices de l'implantation des grandes institutions sur son territoire. Autrefois, quartier essentiellement ouvrier, il a connu peu à peu un déclin économique et démographique. « Le développement des artères commerciales des artères commerciales stagne, on dénombre plusieurs terrains vagues, le cadre bâti est ancien et les problématiques sociales se sont accrues » (Ville de Montréal, 2003, p. 7).

Depuis plusieurs années les organismes communautaires et la CDEC du Plateau Mont-Royal interviennent en matière de revitalisation. Plus récemment, la Ville de Montréal a désigné Sainte-Marie quartier sensible pour la mise en œuvre d'un projet pilote de revitalisation urbaine intégrée. La zone désignée du projet pilote est délimitée par :

- à l'ouest, l'avenue Papineau, le boulevard de Maisonneuve et l'avenue Delormier;
- au sud, la voie ferrée et le port de Montréal ;
- à l'est, une limite située à 100 mètres à l'est de la rue Bercy, une limite située à 55 mètres au sud d'Ontario et la voie ferrée ;
- au nord, la rue de Rouen.

Le quartier a perdu un grand nombre de ses résidants au cours des dernières décennies dû aux démolitions massives, à l'évolution de l'économie et un faible taux de natalité. Or depuis 1996, on a assisté à une augmentation de la population. Sainte-Marie comptait 20 595 résidants en 2000. La reprise de la construction immobilière et l'arrivée de nouveaux résidents des minorités ethnoculturelles expliquent ce renversement de tendance. Il en demeure pas moins que la densité de la population du quartier est peu élevée : 3 850 habitants/km<sup>2</sup> comparativement à 5 739 pour la Ville de Montréal. La population se diversifie, la langue d'usage à domicile est le français à 86,7 %, comparativement à 60 % pour la Ville de Montréal. On remarque une augmentation de la population immigrante et on observe une tendance à la hausse des langues parlées autres que le français et l'anglais. Une population vieillissante, la proportion des jeunes de 19 ans n'est que de 16 %, alors qu'elle est de 20,5 % pour la Ville de Montréal. 47,3 % des ménages n'ont qu'une seule personne, ce qui constitue l'un des taux les plus élevés de la ville. La proportion des 55 ans et plus (21,4 %) est sensiblement la même que la région métropolitaine (21,2 %).

Les familles monoparentales constituent 55,8 % des familles et sont généralement dirigées par des femmes alors que cette proportion est de 36 % pour la Ville de Montréal.

En 2001, le revenu moyen par personne était de 19 118 \$ alors qu'il était de 27 563 \$ pour Montréal. On évalue à près de 65 % des ménages vivant sous le seuil de faibles revenus. Le taux de chômage est de 12,4 %. Parmi les familles comptant deux adultes, 27 % ne sont pas sur le marché du travail. Ce taux passe à 64 % pour les familles monoparentales. Le quartier Sainte-Marie accueille 88 % de locataires, comparativement à 73 % pour Montréal. Près de 50 % des logements ont été construits avant 1956 alors que pour la Ville de Montréal ce taux est de 26%. Les logements, en majorité, sont situés dans des immeubles de moins de cinq étages, exception faite de quelques tours d'habitation comme les tours Frontenac. Pour la zone désignée par le projet de revitalisation de quartier, celle-ci compte 2520 logements sociaux, publics et communautaires répartis en quatre types d'habitation : les coopératives, les organismes sans but lucratif (OSBL), les habitations à loyer modique (HLM) et les logements dits abordables. Le quartier a connu un déclin de 3,9 % de sa population entre 1991 et 1996. Plusieurs facteurs expliquent cette exode, dont l'exode de plusieurs résidents à la suite de réalisations urbaines d'envergure, du départ ou de la fermeture d'entreprises générant des emplois locaux, de la détérioration du milieu de vie et de la diminution du nombre de familles avec enfants. Cette tendance s'est inversée depuis 1996, avec une augmentation de sa population de 4,4 %. C'est l'un des quartiers montréalais où l'on retrouve le plus grand nombre de terrains et d'espaces inoccupés. Plusieurs milliers de logements pourraient y être construits. C'est à partir des années 1960 que de nombreux groupes populaires et organismes communautaires ont vu le jour dans le quartier Centre-Sud, incluant Sainte-Marie, afin de défendre les droits des personnes en situation de pauvreté et de leur offrir divers services. Au milieu des années 1980, ces organismes se regroupent par la création d'une table de concertation : Alerte Centre-Sud, qui mettra sur pied la CDEC du Plateau Mont-Royal.

Déjà en 1984, lors d'un colloque sous le thème *Mon quartier, je l'ai à cœur*, les organismes communautaires expriment la nécessité d'intervenir en regard de l'aménagement et du développement du quartier (cadre et qualité de vie, habitation, économie et emploi). En 1996, lors d'un sommet socio-économique, la CDEC met en place la Table pour l'aménagement du Centre-Sud qui regroupe une trentaine d'intervenants provenant des milieux communautaire, culturel et institutionnel, des affaires et des résidants. « À cette époque, pour le quartier Sainte-Marie, les travaux de la table de concertation qui visait « le secteur de la station de métro Frontenac n'a pas été opérationnelle » (Morin, Latendresse et Piché, 2000, p. 27).

À la fin des années 1990, le gouvernement du Québec signe une entente cadre avec la Ville de Montréal sur la revitalisation de plusieurs quartiers sensibles couvrant plusieurs axes : le développement social, le développement économique, le développement culturel, le transport, les infrastructures, l'habitation. L'une des parties du quartier Centre-Sud (quartier Sainte-Marie) est touchée par cette entente. Cette entente amènera une nouvelle dynamique dans le quartier où les organismes communautaires devront revendiquer leur place dans ce processus de revitalisation.

Au début des années 2000, la CDEC, à la suite d'une recherche-action, se donne pour objectif de mobiliser la communauté du quartier Sainte-Marie autour d'un projet de revitalisation visant à améliorer les conditions et la qualité de vie des résidants en favorisant leur participation à la vie sociale, économique, politique et culturelle de leur milieu. À la même période, le gouvernement du Québec signe une entente-cadre avec la Ville de Montréal sur la revitalisation de plusieurs quartiers sensibles couvrant plusieurs axes : le développement social, le développement économique, le développement culturel, le transport, les infrastructures, l'habitation. L'une des parties du quartier Centre-Sud (quartier Sainte-Marie) est touchée par cette entente. La Ville de Montréal met en place une série de comités pour la revitalisation des quartiers sensibles. La démarche de ces comités visait à mieux connaître le quartier en dressant différents portraits.

Ces portraits ont fait l'objet d'un partage de connaissances au sein d'un comité institutionnel avant d'être enrichis par le milieu communautaire. Les actions ont visé à la fois la revitalisation d'un certain nombre d'infrastructures et des interventions à caractère social. Selon une évaluation commanditée par la Ville de Montréal et le Gouvernement du Québec (Sogémap, 2003) , les résultats furent mitigés. Il y a eu très peu de lien entre les travaux effectués en ce a trait aux infrastructures et les interventions à caractère social. Souvent le financement a été utilisé par les organismes pour leur fonctionnement.

En septembre 2003, la Ville de Montréal dans les suivis du Sommet de Montréal lançait le programme de revitalisation urbaine intégrée du quartier Sainte-Marie. La démarche qui se voulait partenariale et intersectorielle visait « à agir de façon concertée et cohérente sur les facteurs qui engendrent la pauvreté et l'exclusion afin de modifier en profondeur et de façon durable les conditions socio-économiques et le cadre de vie » (Ville de Montréal, 2003, p. 6). Un comité de revitalisation local (CRL) fut formé d'organismes communautaires, d'entreprises privées, d'institutions publiques, de résidants et de représentants de l'arrondissement. La démarche visait, dans un premier temps, à identifier les grands enjeux urbains auxquels le quartier était confronté et à ébaucher un plan d'action. À la fin du mois de mars 2004, un plan de revitalisation était déposé.



Quartier de Trois-Rivières

### 3.3 Trois-Rivières : les premiers quartiers<sup>4</sup>

Depuis vingt ans, Trois-Rivières a connu de profondes mutations. Le secteur des pâtes et papiers et le textile étaient les principaux moteurs du développement économique de la municipalité. On a assisté à de nombreuses fermetures d'usines dans ces secteurs mettant ainsi à pied des milliers d'ouvriers et d'ouvrières. Trois-Rivières connaît l'un des taux de chômage et de pauvreté le plus élevé au Canada. Selon les données de statistiques Canada sur le revenu médian des particuliers, Trois-Rivières se place au dernier rang des agglomérations canadiennes. La Ville affiche une moyenne de revenus par habitant de 20 000 \$ comparativement à 22 400 \$ pour l'ensemble du pays. Le taux de pauvreté est 31 % selon l'étude sur la pauvreté dans les agglomérations urbaines du Québec. C'est une population vieillissante. Une proportion importante de personnes dépende d'un tiers ou de l'État pour vivre. 30 % de la population ont moins de 9 ans de scolarité. Ce sont également des quartiers où l'on retrouve le plus grand nombre de familles monoparentales (19 % à 35 % selon les quartiers).

<sup>4</sup> Cette section s'appuie sur les informations suivantes : Démarche de revitalisation des premiers quartiers de Trois-Rivières, 2004, 3 pages. – Démarche de revitalisation des premiers quartiers de Trois-Rivières, Des principes et valeurs au cœur d'un projet de revitalisation de quartiers, 2001, 7 pages. – Démarche de revitalisation des premiers quartiers, portrait des premiers quartiers, des difficultés et des potentiels de revitalisation, 2000, 25 pages. – Bulletins communautaires des premiers quartiers, numéros 32-40, 2005, 40 pages. – ÉCOF, profil socio-économique des premiers quartiers du secteur de Trois-Rivières en 2001, 6 pages. – William Ninacs et Francine Gareau, Corleton Institute of social policy, ÉCOF-CDEC de Trois-Rivières : étude de cas, Carleton institute of social policy, 2003, 14 pages.

Le taux d'inoccupation des logements varie entre 55 % à 57 %. Ce sont des quartiers de locataires où souvent le propriétaire est non occupant ou même vit à l'extérieur de la région. La moitié des personnes habitant ces quartiers n'utilisent pas l'automobile comme moyen de transport. Les usines étaient situées au cœur des quartiers ouvriers qui se sont rapidement détériorés sur le plan économique et social. Ceux-ci affichent un taux important de criminalité. Les premières interventions de revitalisation dans ces quartiers datent des années 90. C'est à partir de cette époque que l'on a renommé ces quartiers par le terme *les premiers quartiers*. La démarche de revitalisation a consisté essentiellement à la restauration du bâti bénéficiant du programme gouvernemental de revitalisation des quartiers anciens.

Le Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire (COMSEP), créé il y a quinze ans, favorise la création d'emplois par l'éducation populaire. En 1995, le COMSEP a créé ÉCOF (Economie communautaire de Francheville) dont la mission est d'améliorer les conditions de vie des personnes défavorisées « socio-économiquement et/ou faiblement scolarisées ». ÉCOF fait également la promotion de formules alternatives de travail qui allient à la fois la formation et la réinsertion, ainsi que la production de biens et services utiles à la collectivité. ÉCOF sensibilise la population et plus particulièrement les milieux économiques institutionnels et politiques. Au début des années 2000 (ÉCOF) réactivait la démarche revitalisation, à partir d'une enquête consciencieuse. Cette enquête a permis de rejoindre 600 foyers. Cette démarche a conduit à une interpellation de plusieurs intervenants du milieu (municipal, institutionnel et communautaire). Progressivement, 75 organismes et institutions se sont joints à la démarche. Plus de 300 membres de la population ont participé à des assemblées de quartier. Une soixantaine de personnes s'impliquent dans différents comités de citoyens. C'est une première au Québec qu'un organisme communautaire assume un rôle de leadership dans un processus de revitalisation.

L'organisme s'est doté d'un cadre de référence où l'on retrouve leurs orientations et leurs principes d'action. Leur stratégie de revitalisation s'inscrit autour de six axes :

1. La lutte contre la pauvreté.
2. La création d'entreprises et d'emplois dans le quartier.
3. L'accroissement du sentiment d'appartenance aux quartiers.
4. Le développement de solidarités nouvelles.
5. La diversification sur le plan économique.
6. Le renforcement des capacités de la communauté à assurer son propre développement.

Leur plan d'action comporte une soixantaine d'interventions touchant à la fois le développement économique, social, culturel et l'habitation, telles que :

- le service d'échange local : un réseau gratuit de savoir-faire et de services qui vise l'entraide entre voisins ;
- le projet MargiART qui vise à initier des jeunes de la rue à l'art ;
- la création de jardins communautaires ;
- le Bucafin, entreprise d'économie sociale qui combine l'accès à l'Internet à partir d'une buanderie pour les résidents.



- la grande fête de l'entraide, de la formation et de l'emploi vise à regrouper chaque année plusieurs dizaines de ressources d'entraide de toute sorte, principalement en formation et en emploi. Lors de cet événement, les personnes peuvent postuler sur des emplois, s'informer sur les différentes formations disponibles, rencontrer des employeurs de la région et prendre connaissance de tout le réseau d'organismes d'entraide communautaire ;
- un groupe d'achat collectif de fruits et légumes ;
- la mise en place d'une société immobilière communautaire visant à faciliter l'accès à la propriété aux résidents des premiers quartiers ;
- l'organisation d'ateliers culturels ;
- la maison d'économie sociale qui vise l'incubation d'entreprises.

La principale contribution de l'étude de ce projet de revitalisation est d'analyser comment un organisme communautaire assume un rôle de coordination dans une telle démarche ?

## CHAPITRE IV

### PRÉSENCE ET VARIATION DES COMPOSANTES DES APPROCHES INTÉGRÉES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE



Quartier La Croix-Rousse



Quartier Sainte-Marie



Premiers quartiers (Saint-Philippe)

Dans ce chapitre nous présenterons notre évaluation du degré de présence des neuf composantes dans les trois cas étudiés. Rappelons que ces composantes ont été élaborées à partir de la recherche documentaire portant sur l'évaluation des différentes expériences de revitalisation urbaine au Canada, au Québec, en Europe, aux États-unis, et des entrevues réalisées auprès d'informateurs clés. Les neuf composantes retenues telles que mentionnées plus haut sont les suivantes : l'approche globale, l'approche territorialisée, la gestion de projets, la gouvernance locale, le développement durable, l'harmonisation et le renouvellement des interventions, la participation citoyenne et le maintien des politiques publiques. Le degré de présence de ces neuf composantes est illustré au tableau 4.1. Chaque composante est cotée pour son niveau de présence variant de fort à nul. Ce tableau vise à présenter les similitudes et les différences entre chaque cas étudié. Par la suite nous aborderons chacune des composantes en justifiant le degré de présence attribué pour chacun des cas analysés. Enfin, nous traiterons des facteurs qui expliquent les différences dans le degré de présence de ces composantes.

**Tableau 4.1**  
**Le degré de présence des neuf composantes des approches intégrées de**  
**développement urbain durable en matière de revitalisation dans les trois cas étudiés**

Composantes	Lyon				Montréal				Trois-Rivières			
Degré de présence des composantes	Fort	Moyen	Faible	Nul	Fort	Moyen	Faible	Nul	Fort	Moyen	Faible	Nul
1. Approche globale		X				X			X			
2. Action territorialisée	X				X				X			
3. Approche basée sur des Projets	X					X			X			
4. Développement durable			X			X				X		
5. Collaboration intersectorielle, harmonisation des modes de gestion et d'intervention		X				X			X			
6. Renouvellement des pratiques d'intervention, création de pôles de développement, contractualisation, rapports entre les organisations		X					X		X			
7. Gouvernance locale, création d'une dynamique locale	X						X			X		
8. Participation des collectivités locales		X					X		X			
9. Maintien des politiques publiques	X					X				X		

## **4.1 Des composantes présentes à des degrés variables**

### **4.1.1 L'approche globale**

#### **Le cas de Lyon (degré de présence : moyen)**

Longtemps la politique de la Ville a été caractérisée par l'imprécision des objectifs rendant difficile l'appréciation de l'efficacité de cette politique, ce qui a conduit souvent à la mise en œuvre périodique de nouveaux programmes. Selon plusieurs intervenants rencontrés, il en est résulté un enchevêtrement des zones d'intervention difficilement compréhensibles tant pour les différents acteurs que pour la population. À Lyon et dans d'autres villes, on a commencé à développer des modes d'évaluation plus rigoureux. Une conclusion partagée par la plupart des acteurs est qu'il est nécessaire de rechercher plus de simplicité dans les programmes locaux de revitalisation en allégeant les contraintes de l'uniformité nationale, « de clarifier la répartition des compétences en ce domaine entre les collectivités territoriales et d'adapter les systèmes de contrôle et d'évaluation » (Cour des comptes, 2002, p. 35).

Le quartier de la Croix-Rousse comporte trois axes en matière de revitalisation : restauration du bâti, aménagement des espaces publics, revitalisation économique des rez-de-chaussée. Dans ce quartier, on retrouve plusieurs locaux vacants et on vise à implanter plusieurs services de proximité ainsi qu'une stratégie de développement social urbain par la préservation de la mixité sociale. À la lecture des plans d'action, des documents d'évaluation et des entrevues, on constate que l'approche globale est davantage de l'ordre du discours officiel. La réalité est tout autre : les politiques et les actions sont segmentées par grands enjeux. Sur les pentes de la Croix-Rousse on retrouve une équipe-projet basée qui s'appuie sur un partenariat de terrain visant à mobiliser la population, le milieu associatif et institutionnel avec comme cadre de référence : le partenariat institutionnel et local, la participation des communautés locales et le soutien aux initiatives locales.

Le développement économique est devenu l'axe principal de la démarche de revitalisation orienté sur la revitalisation des rez-de-chaussée pour permettre l'installation de plusieurs ateliers de créateurs (mode, arts plastiques, théâtre, architecture, design, musique...), les commerces de proximité, la restauration et la création de logements sociaux. Les représentants du milieu associatif étaient critiques face aux stratégies développées par la Ville de Lyon lors des entrevues. Essentiellement, leurs propos exprimaient l'inquiétude à ce que la démarche de revitalisation se développe autour du développement économique local par différentes incitations pour implanter des entreprises reliées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication sans intégrer d'autres dimensions reliées aux approches intégrées de développement durable. Les membres de la communauté constatent que des efforts importants avaient été réalisés pour la restauration des bâtiments anciens afin de les rendre accessibles aux populations vulnérables et en même temps, à cause de l'effet attractif du processus de revitalisation, on assistait à une forte spéculation immobilière sur les hauts des pentes.

Le coût des édifices et des appartements subissait de fortes hausses. Le secteur associatif craignait les effets de la gentrification qui commençaient à se faire sentir avec l'arrivée d'une clientèle aux moyens financiers supérieurs, tout en réduisant le nombre de logements abordables et provoquant le départ d'une partie de la population à revenus modestes. Sur le leitmotiv *Mieux vivre ensemble* la démarche de revitalisation dans son aspect intégrateur en était à ses balbutiements. Concrètement, cette orientation visait le développement économique, la construction des liens de convivialité entre les différentes catégories de population, le soutien au dialogue et le développement d'actions communes entre les parents, l'école, les associations du quartier et l'insertion par l'emploi. Cette vision intégrée tentait de prendre racine dans l'aménagement des espaces urbains et la gestion du cadre de vie par l'expérimentation de nouveaux modes de concertation et la participation des collectivités locales.

Le Contrat de ville de l'agglomération lyonnaise met l'emphasis sur l'approche globale. Dans la pratique on observe de sérieuses limites. C'est comme si la signature du contrat de ville entre les différents acteurs signifiait automatiquement un développement intégré en ce qui a trait aux actions. On constate que la culture sectorielle des organisations est encore très présente, ce qui a pour conséquence d'amener des financements multiples sans cohérence entre eux. Il semble que dans les contrats de 2006, un effort sera mis de l'avant pour donner un sens à cette approche globale : « Notre problème n'est pas au niveau de l'élaboration d'une vision globale, c'est l'incapacité souvent de mettre pratique concrètement cette vision. On arrive mal à dépasser nos traditions sectorielles d'intervenir dans le champ urbain » (Intervenant de la Ville de Lyon).

### **Le cas de Montréal (degré de présence : moyen)**

Avant les années 1990, les interventions dans le quartier Sainte-Marie se sont concentrées dans le domaine de l'habitation. Elles étaient axées sur la démolition, la reconstruction et la restauration. La formule coopérative est devenue un volet important en ce qui a trait à la restauration. Il y aura quelques interventions de la Ville de Montréal sur les équipements collectifs qui ont visé ce qui était le plus apparent soit : la réfection des rues, des trottoirs, l'enfouissement des fils électriques, le réaménagement du mobilier urbain et l'aménagement de quelques petits parcs. Au cours des années 1990, la CDEC Plateau Mont-Royal a créé une table de concertation axée sur l'aménagement urbain dans le quartier Sainte-Marie. « Le projet Sainte-Marie en action a été mis sur pied et cette intervention consistait en une démarche de revitalisation urbaine du quartier dont le principal objectif visait la réalisation d'initiatives locales favorisant l'engagement communautaire et l'identité du quartier » (Divay et al, 2004, p. 162). Ce n'est qu'au début de années 2000, avec la signature du premier contrat de ville entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, que l'on retrouve un premier plan d'action dans les quartiers sensibles et ciblés qui avait la prétention de s'inscrire dans une démarche globale. Sainte-Marie était l'un de ces premiers quartiers.

Cette entente couvrait plusieurs axes : le développement social, le transport, les infrastructures, l'habitation et le logement social, les activités culturelles et l'intégration des immigrants. Il était indiqué que cette approche s'inspirait de plusieurs approches menées en Europe, notamment à Lyon. Ce projet d'une durée de deux ans (2001-2002), malgré le discours d'agir sur plusieurs axes et de façon globale, est demeuré une série de projets sectoriels sans lien les uns aux autres. En 2003, la Ville de Montréal met en place le projet RUI qui visait à améliorer la qualité de vie et l'environnement, plus spécifiquement dans trois arrondissements. Ce projet avait comme objectif de contrer l'exclusion sociale, d'améliorer les conditions de vie et d'intervenir sur les éléments du cadre physique qui affecte le développement des milieux de vie et d'agir sur les conditions favorisant le développement économique et social des quartiers.

Déjà au début de la démarche, la mise en œuvre d'une approche globale a connu certaines difficultés. Le projet reposait presque exclusivement sur les professionnels de la Ville de Montréal qui ont défini les orientations et les mécanismes de mise en œuvre. Les groupes communautaires et la CDEC ont dû effectuer des pressions pour être reconnus à part entière comme membres du Comité de revitalisation locale (CRL). La vision globale s'est matérialisée dans un premier temps par l'élaboration du portrait du quartier Sainte-Marie. Ce diagnostic incluait des éléments d'information et d'analyse sur l'histoire du quartier, la santé de la population, l'activité économique, le logement, le cadre de vie, la sécurité et le climat social, l'éducation, la culture et la vie communautaire. Ce portrait devait alimenter la réflexion de quatre comités sectoriels devant arriver à définir les enjeux et à alimenter le contenu du plan d'action de revitalisation en accordant une place importante à la participation de la population. Les travaux de ces comités de travail ont été suivis de deux forums publics pour identifier et prioriser les actions à entreprendre.

Le plan d'action dont l'objectif était de construire *un milieu où il fait bon vivre* a retenu quatre orientations stratégiques :

1. Le développement de la fonction résidentielle et l'aménagement du domaine public axé sur l'habitation.
2. Le développement d'un milieu de vie dynamique et sécuritaire.
3. Le développement de l'emploi local et l'employabilité de la population.
4. L'amélioration des conditions de santé de la population.

L'enjeu de la démarche reposait sur : comment actualiser cette vision globale en terme de projets locaux qui sont à la fois structurants et transversaux ?

Nous, les groupes communautaires, nous avons été presque les seuls à participer à une formation sur l'approche intégrée en matière de revitalisation urbaine et dans la pratique, on se rendait compte que la Ville de Montréal fonctionnait projet par projet sans vision d'ensemble (Intervenant d'un groupe communautaire du quartier Sainte-Marie).

Malgré que les documents d'orientation du contrat de ville et de la démarche de revitalisation du quartier Sainte-Marie font explicitement référence à l'approche globale, dans la réalité, on constate que les visions de la CDEC et celle de la Ville de Montréal s'harmonisent très peu et ce sont encore des actions sectorielles qui dominent le projet.

### **Le cas de Trois-Rivières (degré de présence : fort)**

En octobre 2000, ÉCOF invitaient les différentes organisations issues des réseaux institutionnel, communautaire, économique, syndical et pastoral à développer « à partir d'une approche collective et globale, un projet commun de revitalisation des premiers quartiers appauvris de Trois-Rivières » (ÉCOF, 2000, p. 1).



Dès le début du projet, l'équipe de coordination du projet a accordé de l'importance à développer une vision partagée et rassembleuse du projet chez l'ensemble des acteurs à travers l'adhésion à un cadre de référence commun et l'élaboration d'un plan d'action où les intervenants ont été associés. Ces deux orientations venaient concrétiser leur objectif d'inscrire la démarche dans une perspective d'approche globale : « Le développement d'une vision partagée de la part des organisations du projet de revitalisation des premiers quartiers est une condition de réussite. Il faut prendre le temps de se donner un langage et une pratique commune » (Intervenant de Trois-Rivières).



Quartier La Croix-Rousse

#### **4.1.2 L'action territorialisée**

##### **Le cas de Lyon (degré de présence : fort)**

La coopération entre les acteurs locaux au sein de la communauté urbaine de Lyon est au cœur de la démarche de la Ville dont l'objectif est de « maîtriser la fragmentation urbaine et sociale » (Jacquier, 2000 p. 24). La circulaire du gouvernement français du 31 décembre met l'accent sur ce type de coopération territoriale, la politique de la ville étant définie à l'échelle des agglomérations comme une « politique territorialisée de développement solidaire et de renouvellement urbain » (Centre des archives contemporains, 1999).

La mise en œuvre des contrats de ville sur le plan de la revitalisation s'actualise à l'échelle territoriale du quartier tout en faisant le lien avec les politiques publiques telles l'habitation, l'aménagement, le transport, le développement économique, l'insertion, l'éducation, la culture, la santé, la prévention et la sécurité. La classification des quartiers sensibles, mise en place en 1994 dans l'agglomération lyonnaise, comporte trois catégories. Les quartiers de catégorie 1 sont d'une taille supérieure à 500 logements. Ils nécessitent des interventions majeures sur le plan social, des infrastructures et de l'habitation. Les quartiers de catégorie 2 connaissent des difficultés dans le logement, l'insertion sociale et une faible présence des services publics. Les quartiers de catégorie 3 connaissent des difficultés sociales, économiques et urbaines de moindre importance.

La typologie des quartiers prend en compte trois paramètres : la part des personnes qui reçoivent des prestations de l'État, celles à très bas revenus, la part de familles nombreuses, c'est-à-dire avec trois enfants et plus et le taux de vacance dans les HLM supérieur à trois mois. Ces quartiers font l'objet d'actions à titre préventif et d'une veille permettant de suivre leur évolution sociale. Un observatoire des territoires sensibles a été mis en place pour permettre la réalisation d'une évaluation permanente et de faire le point à la mi-parcours du contrat de ville. Les pentes de la Croix-Rousse font partie de l'un des territoires prioritaires du contrat de ville de Lyon. Ce quartier historique situé dans le premier arrondissement (quartier de la soie) est une zone de protection du patrimoine architectural (classé au Patrimoine mondial de l'humanité). C'est un quartier à très forte densité du bâti, l'une des plus forte d'Europe. Selon une évaluation croisée entre Lyon et Chambéry, certaines questions demeurent en suspens (Jacquier, 2000). Il apparaît que les découpages politico-administratifs ne coïncident pas avec le territoire socio-économique des agglomérations urbaines et des régions urbaines. « La codification institutionnelle est souvent abstraite et il y a un risque que le champ d'intervention institutionnel ne soit pas en lien avec le champ de l'espace social de référence » (Jacquier, 2002, p. 7).

### **Le cas de Montréal (degré de présence : fort)**

Avec la signature du contrat de ville entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, l'approche territoriale s'est actualisée par l'identification de douze quartiers sensibles (interventions sur le plan social) et ciblés (interventions sur le plan des infrastructures urbaines) devient prioritaire. Le projet pilote de revitalisation urbaine intégrée de la Ville de Montréal dans trois arrondissements confirme l'orientation d'axer les interventions dans des quartiers en situation de pauvreté. Le choix de la Ville de Montréal « avait un air de parenté avec de multiples opérations de revitalisation mises en œuvre par les pouvoirs publics dans de nombreux pays : France, Royaume-Uni et États-unis » (Séguin et Divay, 2004, p. 69). Ces approches se définissent comme des méthodes d'intervention différentes d'aborder les problématiques reliées à la pauvre. On met l'emphase sur les modes d'élaboration, de planification et des résultats à atteindre à long terme sur différents enjeux de la vie urbaine. La revitalisation urbaine intégrée vise la transformation des quartiers en intervenant simultanément sur plusieurs plans : « Pour les organismes communautaires qui travaillent dans le quartier Sainte-Marie depuis longtemps, on l'impression que la Ville de Montréal vient de découvrir notre territoire comme entité et tente de nous imposer leur vision » (Militant d'Alerte Centre Sud).

Le projet vise à modifier la composition sociale et l'aspect physique, en plus de stimuler le développement économique local par l'implantation ou la rénovation des commerces de proximité, l'insertion par l'emploi, l'amélioration des rapports sociaux et l'augmentation du sentiment de sécurité. Les objectifs visent à favoriser une prise en charge collective du quartier à la fois sur le plan des actions des organisations et à favoriser une plus grande participation de la population dans une perspective de réduction de la pauvreté. Cette conception de la revitalisation à pour but essentiellement à réduire les différences marquées avec les autres quartiers sur le plan de la composition sociale, de la qualité du bâti, du développement commercial et à ramener ces quartiers dans le giron de la ville.

Ce projet de revitalisation urbaine intégrée s'inscrit dans le nouveau modèle très décentralisé de la ville où plusieurs responsabilités ont été déléguées aux arrondissements. Ces derniers disposent d'une large autonomie dans le choix et dans la mise en œuvre des projets. Dans le quartier Sainte-Marie, le projet de revitalisation de la Ville de Montréal ne s'est pas fait sans heurts.

### **Le cas de Trois-Rivières (degré de présence : fort)**

Pour Trois-Rivières, on retrouve les plus anciens quartiers de la ville sous la dénomination *les premiers quartiers*. Dans l'ensemble, les intervenants de Trois-Rivières ont mis l'emphase sur l'axe territorial, depuis une quinzaine d'années. Les premiers quartiers regroupent quatre quartiers centraux. Le fait d'avoir les loyers les moins chers a un effet d'attraction sur les personnes à faible revenu des autres secteurs de la ville. Avec l'intervention d'ÉCOF, au début des années 2000, l'approche territoriale en matière de revitalisation des premiers quartiers redevient l'un des principaux axes d'intervention. « La revitalisation doit s'appuyer sur un territoire d'appartenance. À une époque où on assiste à une mondialisation accrue, une appartenance devient un contrepoids nécessaire à ce monde qui nous glisse entre les doigts trop souvent » (Aubin, 2002, p. 2). La démarche de Trois-Rivières par son approche territoriale utilise à la fois des stratégies de réduction et de mitigation de la pauvreté visant à favoriser une mixité sociale, à créer des emplois à travers l'économie sociale et à mettre en place de nouveaux services de proximité pour maintenir les effets attractifs des premiers quartiers.

#### **4.1.3 L'approche basée sur des projets**

### **Le cas de Lyon (degré de présence : fort)**

Avec des interventions en matière de revitalisation qui datent de plus de vingt ans, on retrouve plusieurs dizaines de projets d'intervention touchant différents domaines.

Pour le contrat de ville 2000-2006, les actions visent les différents secteurs suivants :

- Le logement social par la démolition de logements insalubres, la reconstruction et le relogement des habitants. On poursuit également la restauration des logements HLM dans les quartiers sensibles.
- Le parc privé, par la consolidation de l'accès à la propriété pour les personnes à bas revenu et le développement de nouvelles copropriétés.
- Les populations immigrantes, par le développement de plusieurs types d'hébergement (foyers de travailleurs migrants, résidences sociales, maisons d'accueil pour les personnes en transit pour des temps courts).
- Le transport en commun, par l'augmentation des liaisons vers le centre, en particulier dans les quartiers sensibles et la mise en place de dispositifs pour sécuriser le transport collectif.
- L'environnement, par l'augmentation de jardins familiaux et collectifs, le verdissement et l'entretien plus assidu des petits espaces de proximité (parcs, aires d'attente, places publiques).
- Le plan économique qui constitue le principal axe du contrat de ville. Les interventions touchent le soutien aux centres commerciaux de proximité des quartiers sensibles par l'implantation de nouveaux commerces, la diversification économique par l'augmentation de l'offre de services. On vise à implanter de 200 à 300 entreprises et la création de 600 à 1 200 emplois en 5 ans. Ces nouvelles entreprises proviennent du secteur privé et de l'économie sociale.

- Le développement social, par des projets qui visent l'augmentation du sentiment de sécurité en réduisant les actes d'incivilité, la prévention et la lutte contre la délinquance et le soutien aux victimes d'actes criminels. Une priorité est donnée à la lutte contre la toxicomanie (drogues et alcool). Ces interventions mobilisent de nombreux acteurs et suscitent des débats sur les méthodes d'intervention entre le choix des stratégies axées sur la prévention et la répression.
- L'éducation vise à la fois l'égalité des chances, l'insertion, l'amélioration de la mixité scolaire et la continuité éducative « entre les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire ainsi que la notion de trajectoire et de parcours éducatif, partagée entre familles et institutions » (Ville de Lyon, contrat de ville, 2000, p. 119).
- La culture qui est l'un des leviers sur laquelle s'appuie la Ville de Lyon pour la revitalisation de plusieurs quartiers. Avec la biennale de la danse de Lyon qui est fort connue à travers le monde comme outil de réinsertion des populations en situation de pauvreté. Cette activité mobilise des milliers de personnes pendant des mois (scénographie, costumes..) dans divers quartiers populaires autour d'une thématique différente à chaque fois. La démarche se termine par un défilé à travers les rues de Lyon. Des efforts également sont entrepris pour améliorer l'accessibilité des équipements culturels des milieux défavorisés.
- L'accès aux droits par une meilleure accessibilité et qualité des services offerts par les institutions.

Pour le quartier de la Croix-Rousse, les actions visent principalement le logement par la restauration et l'acquisition à vocation sociale, l'aménagement et la création de nouveaux espaces publics et la revitalisation économique des rez-de-chaussée des édifices anciens et la mixité sociale entre les anciens et les nouveaux résidents. Autour de la maison de l'éducation, plusieurs initiatives concernent le développement d'une cohérence dans les actions entre les écoles, le milieu associatif, les parents et les enfants.

Cette maison a suscité plusieurs initiatives (forum petite enfance, groupes de paroles de parents, journal de quartier, liens avec les nouveaux arrivants, appropriation des espaces et des jardins publics). Plusieurs intervenants ont indiqué, au-delà des discours, la difficulté d'intégrer l'ensemble de ces projets dans le cadre d'une vision globale et intégrée de la démarche du contrat de ville. On observe encore des interventions très segmentées sans cohérence les uns par rapport aux autres, en particulier la difficulté de faire le lien entre le développement économique et le développement social. Deux cultures se confrontent dans leur vision de la revitalisation du quartier de la Croix-Rousse : « Je suis pas sûr qu'on s'entend sur les objectifs et résultats à atteindre dans le cadre du contrat de ville dans le quartier, qu'on soit de l'agglomération, de la Ville et du milieu associatif. » (Intervenant de la Croix-Rousse)

### **Le cas de Montréal (degré de présence : moyen)**

À Montréal, nous en sommes encore au stade des projets expérimentaux. Les projets sont diversifiés et sectorisés. Il est encore difficile de dépasser les intérêts immédiats des acteurs et de développer une vision partagée en ce qui trait au développement de projets structurants pour le milieu. Ces derniers touchaient l'intégration sociale des jeunes, l'aménagement de parcs, le soutien scolaire, l'augmentation des compétences parentales, la mise sur pied de coopérative jeunesse, la sécurité dans les HLM, l'embellissement, les camps de jour, l'amélioration de l'éclairage urbain, les ateliers d'aide aux devoirs, le travail d'animation auprès des jeunes de HLM, l'engagement de travailleurs de rue, les sessions aux nouveaux immigrants sur les services offerts dans les différents quartiers, la création de maisons de jeunes et le soutien aux femmes mono parentales. Ces projets du volet *quartiers sensibles* ont récolté plus de 5 564 698 \$ et plus de 60 000 000 \$ pour les *quartiers ciblés*. Une première évaluation de ces projets a permis de constater qu'il n'y avait aucun cadre de référence et aucun mécanisme permettant de mesurer l'atteinte des objectifs des projets et leurs effets.

Lors des entrevues, la plupart des promoteurs ont déclaré avoir atteint leurs objectifs. Toutefois peu d'entre eux avaient établi des objectifs et des résultats précis à atteindre et s'étaient donnés peu de moyens pour mesurer et évaluer les impacts sur le milieu. « Dans le quartier Sainte-Marie, les projets ont été présentés par des promoteurs sur une base individuel » (Sogémap inc., 2003, p. 31). Lors de l'évaluation par la firme Sogémag, celle-ci proposait, pour maximiser les effets des interventions et guider la gestion des projets au fur et à mesure de la démarche de revitalisation du quartier, de se donner des objectifs et des cibles de résultats, mais ceux-ci doivent être mesurés à partir d'indicateurs de résultats produits régulièrement. Le plan d'action actuel prévoit une série de projets touchant plusieurs secteurs d'activité. Pour la plupart, les intervenants se demandent comment se fera la mise en œuvre : « Ça fait plusieurs mois qu'on a formé des comités de travail pour identifier des projets qui pourraient améliorer la qualité de vie du milieu. On n'a l'impression qu'il y a personne pour assurer un leadership pour la mise en œuvre » (Intervenant de la CDEC Plateau Mont-Royal).

### **Le cas de Trois-Rivières (degré de présence : fort)**

Une pratique de gestion de projets reliée au démarrage d'entreprises collectives existait déjà par un soutien technique et l'accompagnement des projets d'entreprises, la formation et l'aide au réseautage. La CDEC agissait déjà à titre de promoteur dans certains projets d'économie sociale. Elle avait développé un service d'aide à l'emploi permettant à des personnes peu scolarisées d'avoir accès à un accompagnement individuel ou de groupe pour effectuer leur recherche. Enfin, le travail de revitalisation des premiers quartiers s'inscrivait dans leur troisième volet d'intervention, soit : l'animation du milieu en misant sur une approche intégrée qui s'appuie sur la communauté pour identifier les problématiques et les besoins des quartiers et développer la concertation autour de projets novateurs et alternatifs.



Depuis le début de la démarche de revitalisation des premiers quartiers, un café communautaire (café Bucafin), un jardin communautaire, un événement annuel axé sur l'emploi-formation qui rejoint plusieurs milliers de personnes, l'aménagement de parcs, la mise sur pied d'une clinique communautaire de santé, la création d'une société immobilière communautaire, l'accessibilité à l'assurance habitation pour les familles, la mise en place d'un projet de surveillance de quartier, une démarche de sensibilisation-prévention sur les MTS/Sida et la distribution de fruits et légumes virent le jour. La mise en œuvre des projets s'appuie alors sur la formation de groupes de travail et de comités de quartier.

Depuis que le projet a vu le jour, il y a près de cinq ans, la Ville de Trois-Rivières ne s'est pas vraiment impliquée dans la démarche de revitalisation tant sur le plan politique que sur le plan administratif. Il s'agit ici d'une des limites de leur projet. Malgré toutes les démarches des responsables du projet de revitalisation, la Ville de Trois-Rivières est encore très peu associée et freine, par son manque de collaboration à l'avancement de la démarche. Il n'en reste pas moins que la municipalité, de par sa mission et ses responsabilités comme institution publique, a un rôle indispensable à jouer en matière de revitalisation. Cette réticence de la municipalité à s'inscrire dans cette démarche de revitalisation initiée par le secteur communautaire fait ressortir toute la difficulté pour le réseau institutionnel à reconnaître le rôle de leadership du secteur communautaire.

Au-delà des champs de compétences des municipalités, nous sommes en plein questionnement sur comment concilier la démocratie représentative avec la démocratie participative? Visiblement, les mécanismes de participation publique initiée par la municipalité sont insuffisants et l'option militante devra être considérée sérieusement par la direction de la démarche de revitalisation tout en maintenant sa légitimité auprès des autres acteurs institutionnels.

Par contre, l'une des membres du comité de coordination de la démarche de revitalisation qui provient du réseau communautaire a été réélue comme conseillère municipale aux dernières élections de 2005. Cette personne qui assume la coordination d'un organisme communautaire de lutte contre la pauvreté va porter le débat au conseil municipal sur la nécessité d'une participation active de la Ville de Trois-Rivières.

#### **4.1.4 Le développement durable**

##### **Le cas de Lyon (degré de présence : faible)**

Les contrats de ville qui datent d'avant 2000 faisaient référence à un projet global incluant des actions de développement social et culturel, de revitalisation urbaine, de rénovation de l'habitat, de création d'équipements et de commerces de proximité. La préoccupation environnementale ressortait sur le plan du transport collectif et de la gestion des déchets. Dans le contrat de ville de l'agglomération lyonnaise 2000-2006, il y a une référence explicite à des préoccupations environnementales autour du développement des jardins familiaux et collectifs, du verdissement, de l'éducation à la citoyenneté par l'environnement, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des économies d'énergie et de l'amélioration de la desserte en transports en commun. Il y a un effort de se donner une conception intégrée du développement durable qui inclut les interventions réalisées sur l'aménagement du territoire, l'habitation, la cohésion sociale et le développement économique. On inscrit la durabilité comme l'un des axes de développement : « développer l'éducation à l'environnement; créer un bureau des temps pour gérer aux mieux le phénomène des heures de pointe; penser le patrimoine autrement qu'en terme de vieilles pierres » (Ville de Lyon, Projet d'avis au Conseil de développement, 2001, p. 3). Un groupe de travail a été créé afin de mettre en œuvre d'une stratégie de développement autour de l'Agenda 21. Pour le quartier de la Croix-Rousse, à travers les entrevues, les préoccupations se situent sur le plan de la sauvegarde du patrimoine bâti, de la gestion des déchets et de l'accessibilité physique des édifices.

Le quartier des pentes de la Croix-Rousse présente des caractéristiques tant sur le plan du bâti que de sa géographie. Le fait de monter et de descendre les pentes où l'on retrouve de nombreux escaliers représente un effort considérable de circuler dans le quartier pour les personnes à mobilité réduite. Le transport en commun, même si l'on y retrouve une station de métro et un circuit d'autobus, ne passe pas à certains endroits et les tronçons de rue sont difficiles à parcourir à cause des pentes. De nombreux immeubles ne sont pas équipés d'ascenseurs. Certains appartements ne possèdent pas de toilettes ou d'eau courante seulement de l'eau froide que l'on retrouve dans les parties communes. D'autres logements possèdent très peu de fenêtres donnant sur des cours intérieures. « Les études doivent maintenant être menées dans un cadre conceptuel intégré, mettant en évidence les interrelations entre les éléments architecturaux, démographiques, économiques, écologiques et politiques » (Bailly et al, 2000, p. 12). Devant cette perspective l'auteur examine quelles sont les qualités de l'habitat urbain qui favorisent la durabilité sociale.



Quartier Sainte-Marie, pont Jacques-Cartier qui scinde le quartier en deux

### **Le cas de Montréal (degré de présence : moyen)**

Pour le quartier Sainte-Marie, la démarche de revitalisation a identifié plusieurs enjeux environnementaux. Les résidents du quartier ne peuvent accéder aux rives du fleuve Saint-Laurent en dépit de leur proximité à cause des installations portuaires et l'importance de la rue Notre-Dame à cet endroit (6 voies de circulation).

Le pont Jacques-Cartier scinde le quartier en deux en créant une zone inhabitée ponctuée de nombreux terrains vagues dédiés au stationnement en surface. La désindustrialisation du secteur a eu pour effet d'augmenter le nombre de terrains vagues dans le secteur. On observe un déficit d'espaces verts. Le plan d'action du quartier en matière de revitalisation s'inscrit dans le plan stratégique de développement durable de la Ville de Montréal en matière de développement durable. On retrouve un certain nombre d'actions : le reverdissement et l'augmentation de l'attractivité du quartier, la mise en œuvre d'une éducation citoyenne (autant les citoyens corporatifs que les résidents) sur l'importance du développement durable et la présence de la végétation en milieu dense, de la réduction du volume de circulation lourde et celle des matières dangereuses sur les rues de desserte locale. Le plan de verdissement demeure l'axe principal d'intervention du quartier en matière environnementale. Il mise sur l'augmentation de l'aménagement des terrains privés résidentiels, industriels et commerciaux dont plusieurs sont en friche.

Lors de la déclaration conjointe du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal (contrat de ville), signée à l'occasion du sommet de Montréal en juin 2002, le développement durable s'inscrivait comme une orientation importante. Un chantier fut créé et composé de différents représentants d'organismes environnementaux pour élaborer le premier plan stratégique de développement durable. La mise en œuvre du plan stratégique s'échelonne sur une période de cinq ans (2005-2009). Les principales orientations sont : une collectivité au cœur du développement durable, une meilleure qualité de vie, une protection accrue de l'environnement et une croissance économique durable.

Au niveau des orientations stratégiques, le plan vise à intégrer des éléments touchant le social, l'environnement et l'économie. Ces orientations sont axées sur la mobilisation des organisations et de la population, le soutien des intervenants en matière d'éducation et de sensibilisation au développement durable, l'amélioration de la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre, le maintien de la qualité des milieux de vie résidentiels, le développement d'une gestion responsable des ressources, l'amélioration de la protection de la biodiversité, des milieux naturels et des espaces verts, l'adoption de bonnes pratiques de développement durable dans les entreprises, les institutions et les commerces : « On n'entend toujours que ces orientations se concrétisent. » (Intervenant d'un groupe populaire)

### **Le cas de Trois-Rivières (degré de présence : moyen)**

Le développement durable se retrouve dans la politique de développement social en favorisant le développement et l'aménagement du territoire en conformité avec les principes de développement durable. Les préoccupations environnementales se retrouvent également dans plusieurs interventions sectorielles. Ainsi dans la Politique de développement social on retrouve l'objectif général de lier le développement social, économique, culturel et environnemental. Sur le plan des approches privilégiées, on inscrit le développement durable «comme un développement qui permet de satisfaire les besoins des générations présentes, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins » (Politique municipale de développement social, pour un mieux-être individuel et collectif, p. 5). Les engagements de la ville sont le développement d'approches et de pratiques en terme de développement durable, une accessibilité accrue des voies publiques et des édifices, la promotion du respect d'une saine qualité de l'eau, de l'air, des espaces verts et des espaces naturels, la réduction de la pollution par le bruit, le développement des espaces verts, des espaces bleus et des espaces naturels, la création d'un réseau de corridors de déplacement pour piétons et cyclistes, la plantation d'arbres, l'atténuation du bruit urbain, la récupération, la réduction et la réutilisation des matières résiduelles et la promotion de la propreté des lieux publics et communautaires.

Il n'y a pas encore de plan d'action, mais on retrouve une série d'intentions de la part de la municipalité qui visent à sensibiliser la population au respect de l'environnement et des normes prescrites par les lois en matière d'environnement, à mettre en œuvre d'une réglementation municipale en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, à soutenir les initiatives du milieu en ce qui concerne la récupération, la réduction, la réutilisation des matières résiduelles et l'efficacité énergétique, à réglementer la gestion et la protection de la foresterie urbaine, la protection des cours d'eau, des bandes riveraines, les plaines inondables et les milieux humides. Cette politique n'est pas accompagnée d'un plan d'action, c'est lors de sa mise en œuvre qu'il sera possible d'évaluer la volonté de la municipalité d'actualiser ses orientations et d'évaluer les retombées sur les premiers quartiers qui font partie de la démarche de revitalisation. Il demeure intéressant que la politique municipale de développement social soit l'instrument principal pour actualiser une vision du développement durable. Cette politique intègre des axes d'intervention reliés au logement, à l'environnement, à la famille, à la revitalisation urbaine intégrée, à la sécurité, au travail, au transport, à la culture, au loisir, à la participation citoyenne, au développement communautaire et au développement social.

Je ne sais pas si les belles orientations en développement durable vont se concrétiser dans le futur qu'on retrouve dans la Politique de développement social vont se retrouver dans le futur. On commence à être habitué à des énoncés d'orientations qui n'ont pas de suite (Intervenant communautaire de Trois-Rivières).

Concernant la revitalisation des premiers quartiers, la Ville s'engage à améliorer les services et les infrastructures, ainsi que les secteurs dévitalisés (habitation, aménagement urbain, circulation, espaces verts, équipements collectifs), par la mise en œuvre d'ententes spécifiques pour réaliser les actions en matière de revitalisation, de développement de programmes de rénovation de l'habitat, d'actions concertées et de soutien aux initiatives du milieu. Il est pour le moins étonnant que la politique de développement social de la Ville de Trois-Rivières ne fasse aucunement mention de la démarche de revitalisation des premiers quartiers par ECOF et ses partenaires depuis près de cinq ans.

La municipalité ne soutient pas financièrement la démarche de revitalisation comme le font d'autres institutions et d'autres paliers gouvernementaux. La présence des intervenants municipaux aux différents comités de travail de la démarche de revitalisation est presque inexistante, même que le maire a exclu les représentants de la démarche de revitalisation du comité consultatif municipal sur le logement social. La collaboration se réalise sur une base sectorielle à partir de projets concrets qui interpellent la municipalité à partir de ses responsabilités. Pourtant les représentants de la démarche de revitalisation ont été très actifs dans l'élaboration de la politique de développement social. Ils ont mis en oeuvre plusieurs initiatives qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable comme la création de jardins communautaires, la participation citoyenne, la collaboration à la journée *en ville sans voiture*, la promotion de l'utilisation du vélo et la mise en place d'un parc public.

#### **4.1.5 La collaboration intersectorielle et harmonisation des modes de gestion et d'intervention**

##### **Le cas de Lyon (degré de présence : moyen)**

En France, la collaboration intersectorielle entre les différents niveaux politico-administratifs est véhiculée comme une nécessité. La première raison est d'ordre historique. La constitution fait de l'État un instrument unitaire et très centralisé qui impose un même cadre administratif à l'ensemble du pays. « La seconde raison est née avec les lois de décentralisation de 1981 qui, en transférant des pouvoirs aux collectivités territoriales, interdit toute tutelle d'une collectivité locale sur une autre » (Jacquier, 2002, p. 22). Depuis les lois de décentralisation de 1981, les interventions de l'État s'inscrivent en lien de plus en plus avec les communautés locales. Cette coopération est verticale et formalisée par les contrats de ville qui associent l'État, les régions, les agglomérations, les communautés urbaines, les municipalités et les différentes organisations. De plus, on observe que les politiques publiques, tant dans leur contenu que dans leur mise en œuvre, sont de plus en plus négociées avec les acteurs locaux et adaptées aux territoires visés par les politiques.

Ce contexte est lié à l'affaiblissement de la capacité d'intervention de l'État et, en contrepartie, à la montée du pouvoir du local et notamment des villes. À Lyon, dans le cadre de politique de la Ville, on a mis en place un comité de pilotage partenarial qui est l'instance de médiation et de régulation entre le politique et l'administratif. Ce partenariat s'applique tant sur plan des ententes sectorielles que territoriales. Le comité de pilotage intervient également dans la mise en œuvre des projets. Lors des entrevues, plusieurs constataient à travers les années la transformation du rôle de l'État. Un intervenant de la communauté urbaine de Lyon faisait remarquer, qu'au fil du temps il est apparu un affaiblissement du partenaire de l'État déconcentré, tant au niveau régional qu'au niveau départemental, qui s'accompagne d'une réduction des ressources. Celui-ci ajoutait que cette transformation du rôle des agents de l'État aboutit à une diminution de leurs compétences et de leurs capacités d'intervention sur le fond des dossiers, ce qui laisse place, généralement, à un comportement plus bureaucratique. Ces formes de partenariat entre l'État, les régions et les municipalités sont très critiquées par le local qui y voit comme un mécanisme de transfert de compétences de la part de l'État, sans transfert des ressources équivalentes.

Avec l'ensemble des structures que nous avons mis en place et le nombre d'intervenants impliqués dans la mise en œuvre du contrat d'agglomération, nous sommes encore en apprentissage sur les modes fonctionnelles de coopération intersectorielle. Ces nouveaux modes de fonctionnement vont encore prendre quelques années avant d'être réellement efficaces (Intervenant de la communauté urbaine de Lyon).

Par ailleurs, plusieurs représentants de l'État croient que l'action intersectorielle représente un mécanisme plus équitable et judicieux des compétences et une manière progressive de doter les collectivités locales de capacités techniques et administratives pour assumer des responsabilités dans leur champ de compétence. Par contre, la multiplicité des niveaux politico-administratifs (en France, pas moins de 7 entre le haut, l'Europe, et le bas, les quartiers) et des acteurs engagés dans les démarches de revitalisation est souvent considérée comme étant lourde, bureaucratique et parfois inefficace.



Au niveau local, on l'observe à la Croix-Rousse que la participation, l'implication et la coopération des différents acteurs sont très diverses. Plusieurs intervenants indiquent que le problème réside dans la qualité de cette collaboration. On se demande quelle est la qualité de ce partenariat en terme d'engagements réciproques, d'harmonisation des interventions et des résultats des projets et les logiques de fonctionnement des acteurs ? Comment la coopération intersectorielle peut aboutir à un engagement et une coresponsabilité dans la mise en œuvre des projets qui suppose le plein investissement des acteurs susceptibles de produire un changement dans leurs manières de s'organiser, de concevoir et de réaliser les projets ? Ce partenariat entre les acteurs locaux est fortement dominé par les acteurs publics (état et collectivités locales).

De ce point de vue, la France se trouve à l'opposé de toutes les démarches du type de développement communautaire que l'on retrouve généralement en Amérique. La contribution du mouvement associatif et des populations demeurent faibles. Un autre enjeu est la difficulté d'actualiser la coopération horizontale. La transversalité ne peut se construire qu'en dépassant les intérêts particuliers des acteurs.

### **Le cas de Montréal (degré de présence : moyen)**

Dans le cadre de la démarche de revitalisation dans le quartier Sainte-Marie, on a mis en place un comité de revitalisation locale composé de représentants de l'entreprise privée, d'une grande société publique, d'organismes communautaires, d'institutions, de citoyens et de comités de travail sur le sport, les loisirs, le développement social, la sécurité urbaine, l'emploi, la formation, la culture, l'habitation, l'aménagement et le développement économique. Le temps de développer une vision commune au sein du comité local de revitalisation a été très long et les résultats sont modestes. Sur le leadership de la démarche, le rôle de la Ville de Montréal et des autres organismes a été très long à clarifier suscitant la méfiance, la confusion des rôles et les affrontements sur la fonction des comités pendant de nombreux mois.

La liaison entre les comités de travail et le comité de revitalisation locale, en ce qui a trait à leur mandat, a été ambiguë tout au long de la démarche. Une fois les projets identifiés, leur mise en œuvre s'est confrontée au manque de tradition dans les modes de gestion intersectorielle : « J'ai l'impression qu'on tente de copier un modèle d'ailleurs qui tient pas compte de nos façons de faire en matière de concertation. » (Intervenant communautaire du quartier Sainte-Marie) L'intervention dans le quartier Sainte-Marie s'inscrit dans le cadre du projet de revitalisation urbaine intégrée de la Ville de Montréal, celle-ci se donne pour mission de mobiliser l'ensemble des intervenants dans un projet de transformation du quartier. Ces interventions sont conçues comme « un système local d'action publique » (Beslay et al, 1998, p. 82) :

- système parce que ces intervenants entretiennent différents types de relations que le projet de transformation de quartier veut intensifier, canaliser vers certains objectifs et, le cas échéancier, formaliser.
- action publique, parce que tous les intervenants, quelque soit leur statut, acceptent de resituer leurs activités par rapport à l'intérêt collectif du quartier.

Lors du sommet de Montréal en 2002, « le gouvernement du Québec souligne et reconnaît le leadership que la nouvelle Ville de Montréal joue et doit jouer dans un très large éventail de secteurs ou domaines essentiels au mieux-être et au devenir de tous les québécois » (Déclaration conjointe du gouvernement du Québec et de la nouvelle ville de Montréal, 2002, p. 3). Cette entente faisait référence à un nouveau partenariat entre l'État et la nouvelle Ville de Montréal. Elle voulait consolider cette collaboration par des ententes formelles et la mise en place de nouveaux mécanismes de concertation dans plusieurs domaines tels que : l'habitation, le centre-ville, la consolidation des quartiers déstructurés, le développement social, le soutien à la famille, l'accueil et l'intégration des immigrants, les infrastructures, le développement industriel et le domaine de la haute technologie, la culture, le développement économique local, les sports et les loisirs, le tourisme et le transport.

Le processus de mise en œuvre s'est confronté à la culture sectorielle des organisations. La mise en place d'actions intersectorielles et l'harmonisation de modes de gestion et d'intervention ne se décrètent pas simplement à travers une entente. C'est par un travail patient et à long terme qu'on obtient des résultats



Premiers quartiers de Trois-Rivières

### **Le cas de Trois-Rivières (degré de présence : fort)**

La concertation et l'action intersectorielle ont été des axes majeurs d'orientation depuis le début de la démarche de revitalisation des premiers quartiers. Au début de la démarche, on a formé une large coalition composée d'organismes provenant d'horizons divers et de la population. C'est dans le cadre de cette coalition qu'on a défini un cadre de référence visant l'adhésion d'une majorité de participants à une vision partagée de la démarche de revitalisation. Ce cadre de référence proposait des principes et des valeurs pour l'ensemble des participants. L'enjeu de l'intersectorialité y était inscrit explicitement : « les projets mis en œuvre impliquent la présence de plusieurs acteurs qui au départ n'ont pas tous une même vision, un même objectif, ni les mêmes attentes quant au résultat final » (Ville de Trois-Rivières, 2005, p. 3).

Les organismes insistaient pour que tous les acteurs soient associés à la démarche dès le départ afin de mieux comprendre les différents points de vue et bâtir un véritable partenariat. Ils insistaient également sur le fait qu'une telle démarche exigeait de passer d'une pratique sectorielle à une approche intégrée en favorisant le rapprochement des différents acteurs par la mise en commun des expertises de chacun et de chacune et qu'une telle approche exigeait une transformation par une harmonisation et une complémentarité des pratiques d'intervention. Les premières orientations et le plan d'action ont été discutés et adoptés lors d'assemblées publiques de la coalition qui regroupait une soixantaine de personnes. Après quelques mois, ÉCOF a formé un comité de coordination et des comités de travail pour la mise en œuvre des projets. Ils se sont confrontés à la résistance de la Ville de Trois-Rivières, de la part des élus et des gestionnaires. Lors des premières rencontres, le maire de l'époque venait présenter ses réalisations passées dans le domaine de la revitalisation du bâti et des infrastructures. Les représentants de l'appareil administratif municipal étaient présents à titre d'observateurs.

C'est la première fois depuis que je participe à des projets de concertation, qu'on a réussi à asseoir autour d'une même table des représentants des réseaux communautaires, institutionnels et réaliser des projets concrets ensemble (Intervenant de Trois-Rivières).

Aujourd'hui le mouvement associatif s'est bâti une légitimité dans son rôle de leadership auprès des réseaux communautaires et institutionnels, sauf pour la municipalité où l'on retrouve toujours une certaine résistance. Leur capacité de rallier la plupart des acteurs provient de ce que les intervenants d'ÉCOF appellent l'exercice d'un leadership ouvert et collectif, dans le sens où chaque acteur doit sentir qu'il a sa place et son rôle à jouer.

#### **4.1.6 Renouvellement des pratiques d'intervention, création de pôle de développement, contractualisation, rapports entre les organisations**

##### **Le cas de Lyon (degré de présence : moyen)**

Depuis la mise œuvre des contrats de ville, plusieurs aspects des pratiques de gestion et d'intervention se sont renouvelés au fil des années dans la plupart des villes qui participent à la politique française de la ville. Cette politique se fait sentir par une intégration plus forte entre les niveaux d'autorité sur le plan politique et administratif, favorisant ainsi une meilleure efficacité des interventions en matière de revitalisation. La question est de savoir comment les organisations et les mécanismes d'intervention peuvent améliorer le développement d'objectifs communs et répondre aux besoins des communautés locales en matière d'actions collectives ?

Dans une circulaire, l'Union européenne visait plusieurs objectifs en ce qui a trait au renouvellement de pratiques en développement urbain et Lyon fut l'une des premières agglomérations à signifier son intention de s'inscrire dans cette orientation. Où on a tenté l'expérimentation de ces nouvelles approches, on visait à la fois de mieux informer et associer les différents acteurs à l'élaboration des politiques urbaines, à promouvoir à l'intérieur des zones urbaines l'intégration et la synergie entre les différents niveaux d'autorités, à renforcer des capacités locales, la qualité de la gouvernance et la coopération entre les organisations, à promouvoir les approches innovantes; à améliorer la collecte et l'utilisation des données comparatives sur la situation enregistrée dans les villes d'Europe, la détection des problèmes qui s'y posent et l'identification de solutions efficaces en la matière, afin que les parties prenantes, à tous les niveaux politiques et administratifs, puissent ajuster leur politique en fonction des besoins locaux, assurer le suivi et déterminer l'efficacité de leur action en mesurant sur le terrain les résultats acquis.

On se rend compte, depuis les premières circulaires des années 1990, d'un changement significatif dans les méthodes d'intervention de développement urbain qui sont à la fois plus intégrées, mieux ciblées et intersectorielles.

À Lyon, on observe la même dynamique. Les méthodes d'intervention des différents intervenants sont en évolution : approche globale, transversale, territoriale, pluridisciplinaire, partenariat local, contractualisation. On tente de redéfinir les modes de la gestion de la ville dans une perspective de concilier le développement urbain et la cohésion sociale des villes. Par contre, on assiste à une explosion des nouvelles politiques où l'ensemble des acteurs risque d'être submergé sous le poids d'initiatives nouvelles. Les organisations en matière de revitalisation urbaine peuvent se retrouver en situation de quasi-concurrence entre eux pour la recherche de financement. Au niveau local, comme dans le quartier La Croix-Rousse, on retrouve maintenant plusieurs initiatives de revitalisation et les organisations et la population peuvent se lasser d'être sollicitées à participer à tant de projets. Même si ces initiatives marquent un renouvellement, elles représentent à la fois des potentiels de discorde et de confusion.

L'approche intégrée est au cœur de la politique de la Ville et on pourrait ajouter : au cœur des politiques publiques depuis au moins trente ans en France. À travers le temps, cette politique a évolué avec la multiplication des acteurs impliqués dans ces contrats (état, région, agglomération, communauté urbaine, département, intercommunalité, municipalité, quartier et Union européenne). Une autre conséquence a été l'élargissement des domaines d'intervention et un renouvellement dans les pratiques au niveau politique et administratif. On observe une plus grande subsidiarité, ce qui représente une rupture significative avec le principe des champs de compétence sectoriels propre à la culture française.

« Le Contrat de ville est une référence en la matière dans la mesure où il peut être considéré comme le contrat des contrats » (Jacquier, 2002, p. 43). Il couvre un ensemble de domaines d'interventions publiques (habitation, environnement, transport, éducation, sécurité urbaine, emploi, santé, culture, etc.). À Lyon et à la Croix-Rousse, on retrouve un ensemble de contrats (contrat local de sécurité, contrat local éducatif, contrat local de l'habitation, plans locaux d'insertion par l'économie, etc.).

Enfin le contrat de ville n'est plus réservé aux quartiers défavorisés, il s'est élargi sur l'ensemble du territoire de l'agglomération. Cet élargissement doit permettre de coordonner l'ensemble des contrats, des politiques et des programmes. On retrouve des instances de coordination en matière de revitalisation urbaine au niveau de l'agglomération lyonnaise et du quartier de la Croix-Rousse. Ce mode d'organisation est appelé *pôle de développement*. « Ce mode d'organisation a pour tâche de faciliter le développement de liens entre partenaires, et d'opérer une médiation entre les intérêts défendus par les différents acteurs » (Geaulegac, Bonnetti et Fraisse 1995, p. 58).

Le renouvellement des pratiques s'avère une nécessité si nous voulons changer la réalité des quartiers vulnérables. Notre problème, c'est comment assurer une cohérence dans nos interventions qui touchent plusieurs secteurs (Intervenant de l'agglomération de Lyon).

#### **Le cas de Montréal (degré de présence : faible)**

Le mouvement communautaire a joué historiquement un rôle significatif dans le renouvellement des pratiques d'intervention dans les quartiers montréalais et le quartier Sainte-Marie a été le théâtre de nombreuses expériences sur les plans économique, social et culturel. Ce fut l'un des premiers quartiers à se doter d'une CDEC et également d'une stratégie d'aménagement du territoire. Comme dans plusieurs quartiers, on retrouve deux modèles d'organisation et de construction de projets. « Le premier modèle relève d'une expérience territorialisée de concertation et un second modèle qui découle du constat selon lequel nombre de projets se construisent sur une logique de projet » (Sénécal, Germain et Bénard, 2002, p. 2).

Sur le plan institutionnel, avec la signature de la deuxième entente entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal intervenue à l'occasion du Sommet de Montréal en 2002, on assiste à une nouvelle étape dans la mise en œuvre de projets de développement urbain.

Dans le préambule de l'entente les parties expriment un certain nombre de moyens pour renouveler les pratiques de la Ville de Montréal : « La définition et le respect de priorités clairement définies, l'autonomie décisionnelle, la souplesse, la rapidité et l'efficacité de l'intervention municipale, l'adaptation de l'intervention gouvernementale aux particularités du milieu, de même que la transparence des actions et l'imputabilité à l'égard des résultats » (Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2002, p. 2). Dans la même entente, les parties insistent sur le choix d'orientations vers de meilleures pratiques dans tous les domaines d'activité et de service.

Dans la première génération de l'entente en 1999, les concepteurs et les chargés de projets ont voulu introduire dans l'intervention des notions d'approche globale, intégrée et territoriale. Ils avaient une certaine volonté, dans l'analyse des projets soumis, de laisser plus de latitude aux acteurs du milieu dans la définition des besoins et des moyens à mettre en œuvre. Ils se sont montrés très disponibles et disposés à supporter les acteurs de leur milieu. Par contre l'évaluation démontre que les promoteurs et les différentes organisations des milieux locaux se sont très peu appropriés ces nouvelles façons de faire et ont surtout perçu, dans les projets des quartiers sensibles et ciblés, une nouvelle source de financement pour des projets en réponse à des besoins connus. Les orientations comportaient une certaine ambiguïté. Le quartier Sainte-Marie fut l'un des premiers quartiers visés par cette entente. La souplesse a parfois été interprétée par les promoteurs comme une ouverture au financement de projets ne répondant pas aux critères plutôt rigides des programmes de subventions réguliers. Avec la deuxième entente entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, dans le cadre de la revitalisation urbaine intégrée, le quartier Sainte-Marie était l'un des quartiers prioritaires. Les changements dans les pratiques d'intervention ont été laborieux dans l'élaboration du diagnostic, de la planification des actions et de la mise en œuvre.



Dans son évaluation, l'INRS-CS constate qu'il y a des tensions entre les promoteurs du projet pilote de revitalisation et les mobilisations existantes. Au cours des entrevues, celles-ci ont invoqué la faible reconnaissance des groupes communautaires. Sur le rôle des comités de travail sectoriels, on y voit également des désaccords au niveau du plan d'action. Celui-ci apparaît davantage comme une liste d'intentions et de pistes d'action sans les prioriser. « On remarque également que plusieurs intervenants ont de la difficulté à situer l'élaboration du plan dans une perspective à long terme, comme première étape d'un processus s'inscrivant sur plusieurs années » (Divay et al, 2004, p. 172). L'absence de cadre de référence est un autre constat des chercheurs pour expliquer les difficultés de démarrage. La démarche d'élaboration d'un cadre de référence est sans doute l'une des étapes les plus difficile à mettre en oeuvre.

Pour plusieurs intervenants, l'étape du cadre de référence est considérée comme une perte de temps avant d'entreprendre les actions. On remarque que le cadre de référence permet aux intervenants de se donner une vision commune du milieu et des actions à entreprendre. Lorsqu'on évacue cette étape, il devient difficile pour les acteurs de s'entendre sur des priorités d'action parce que chacun tente de faire passer son agenda.

### **Le cas de Trois-Rivières (degré de présence : fort)**

La démarche de revitalisation des premiers quartiers de Trois-Rivières a joué un rôle significatif dans le renouvellement des pratiques des organisations institutionnelles et communautaires. À partir de l'analyse de la situation de Trois-Rivières, les leaders des organisations évaluent que ce changement, dans les façons de faire, n'était pas que technique et économique, il est avant tout social et culturel. Il nécessite des transformations de comportement des acteurs sociaux, des changements organisationnels et institutionnels, ainsi que l'instauration d'une atmosphère de coopération.

Ces réformes de la pensée et de l'action demandent le dépassement des corporatismes existants, des pratiques bureaucratiques et des habitudes et manières de faire qui, à l'évidence, ne se décrètent pas. Elles supposent l'existence d'espaces de coresponsabilité et de coproduction des actions que sont les villes et les quartiers, et des lieux de régulation des logiques souvent contradictoires entre les organisations. La démarche de Trois-Rivières contribue à reconstruire les modes d'intervention des secteurs public et communautaire appuyés par une soixante d'organismes et la population des premiers quartiers de Trois-Rivières. Ceux-ci ont développé une logique de pratique d'interventions différente qui prend compte de la réalité du territoire, des enjeux et des défis à affronter, ce qui nécessite d'effectuer des diagnostics de qualité qui doivent mobiliser différents types de compétences.

À partir de ce portrait, il est possible d'envisager des réponses appropriées sous la forme de projets qui, dans un premier temps, ont été partiels et modestes mais contiennent les germes d'une approche intégrée. Les promoteurs ont choisi des projets qui sont potentiellement des véhicules d'intégration des acteurs présents sur le territoire (formation, habitation, employabilité, création de ressources de proximité, sécurité, etc.). Leurs dispositifs de coordination et le fonctionnement, des différents comités de travail axés sur l'action, mobilisent l'ensemble des acteurs et favorisent le partage de leurs expertises et de leurs ressources autour de la lutte contre la pauvreté dans les quartiers populaires de Trois-Rivières.

Comme c'est une première expérience de concertation d'envergure à Trois-Rivières, nous considérons qu'il ne faut pas brusquer le fonctionnement des organisations en imposant des façons de faire sur le plan de la concertation. Elles doivent adhérer volontairement et il faut prendre le temps (Intervenant de Trois-Rivières).

Lors des entrevues, plusieurs ont exprimé que l'étape contractuelle viendra au moment opportun et que l'engagement à long terme des organisations devra se concrétiser sous différentes formes d'ententes. Après six ans de mise en œuvre d'une stratégie de revitalisation urbaine, cette démarche devient graduellement un pôle de référence pour un nombre grandissant d'acteurs et la population.

#### **4.1.7 Gouvernance locale et création d'un dynamique locale**

##### **Le cas de Lyon (degré de présence : fort)**

En France, la transformation des stratégies de développement en gouvernance urbaine « se manifeste tout d'abord par une multiplicité des pouvoirs partie prenante de la politique de la ville et signataires un contrat de ville : l'État, la région, le département, la communauté urbaine, les communes de l'agglomération » (Jacquier, 2002, p.12). Cette situation se retrouve à Lyon comme dans la plupart des villes françaises signataires de contrat de ville. Un grand nombre d'acteurs se retrouvent non seulement sur le plan des structures politiques, mais un grand nombre sont engagés dans les démarches de développement urbain : les organismes de logements sociaux, la caisse d'allocations familiales, le fonds d'action sociale, les organismes de transport, les agences de l'emploi. Par contre Lyon se caractérise par une longue tradition de renforcement du pouvoir d'agglomération qui a été créé en 1968. Cette dernière regroupe 55 municipalités. Les membres de l'agglomération sont désignés sur la base de leur représentation démographique. Elle est présidée par le maire de la ville centre. Elle dispose de compétences en matière d'urbanisme, de logement, d'aménagement des espaces publics et de la politique de la ville qui est une compétence obligatoire. La politique de la ville dans la construction d'un nouveau système de gouvernance territoriale peut être considérée comme la compétence ultime. Elle vise à coordonner de nombreux champs d'intervention et elle est d'une durée de 7 ans. La communauté urbaine assume le pilotage (comité de pilotage) sur le plan de l'intersectorialité entre les acteurs.

Ce pilotage à l'échelle métropolitaine est relayé par un pilotage similaire au niveau de chaque municipalité. Cette orientation est confrontée au principe de subsidiarité avec toutes les difficultés qui peuvent naître des anciens pouvoirs (département, municipalité) et des nouveaux (communauté urbaine, région). À la communauté urbaine, on retrouve un service chargé d'assurer la gestion et la mise en œuvre de cette politique de la ville. Ce service regroupe une cinquantaine de personnes dont les chefs de projet ayant la responsabilité des différents territoires (quartiers, municipalités) et qui travaillent avec les responsables de chacune des municipalités, ce qui n'est pas sans causer des tensions sur les rôles et responsabilités entre les différents paliers. Dans le quartier de la Croix-Rousse, on retrouve trois types de démarche à la mise en œuvre de la politique : « tout d'abord l'association de compétences afin que les partenaires institutionnels et locaux travaillent ensemble, ensuite la concertation pour que les habitants participent aux décisions qui les concernent, enfin le soutien aux initiatives locales » (Jacquier, 2002, p.15).

Lorsque j'observe notre conception de la gouvernance depuis la première génération des contrats de ville, il me semble que nous avons fait des pas significatifs sur le rôle incontournable de la société civile toutes les étapes de la mise en œuvre des projets de réhabilitation urbaine (Intervenant de la Ville de Lyon).

À la Croix-Rousse, la mise en œuvre du contrat de ville est différente des autres quartiers. L'équipe du projet se compose de la *Mission Pentes Croix Rousse* mise en place par la Ville et l'agglomération du Grand Lyon mandatée de coordonner les interventions dans les domaines suivants : aménagement, transport collectif, développement économique, social et culturel. Une équipe terrain composée d'organisations des secteurs communautaire et institutionnel coordonne l'ensemble du projet en mettant l'accent sur la restauration de l'habitat, tout en assumant la coordination de l'ensemble de la démarche de revitalisation confiée par la municipalité.

Ce projet de revitalisation crée une dynamique sociale chez les acteurs qui favorisent les potentialités de transformation dans les façons de faire : à soutenir les acteurs susceptibles de soutenir une dynamique de changement et à repérer les potentialités de développement.

### **Le cas de Montréal (degré de présence : faible)**

Les contrats de ville de 1999 et de 2002, appelés également entente administrative entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, ont amené un certain nombre de changements en ce qui a trait à la gouvernance dans les relations entre l'État, la municipalité, les organisations associées au projet et la population. Ces changements sont encore embryonnaires sur le plan politique et administratif. Les ententes administratives étaient l'une des premières expériences de transformation des rapports entre l'État et la métropole, en particulier dans le cadre du Sommet de Montréal. En préambule on affirmait :

Les politiques de développement territorial ainsi que la question de la gouvernance urbaine sont à l'agenda de la majorité des pays membres de l'OCDE et l'Union européenne ainsi que la plupart des associations regroupant les municipalités américaines et canadiennes. Les pressions exercées sur les grandes villes par la mondialisation, le vieillissement de la population, les problèmes sociaux et urbains incitent les pays et les grandes villes à se doter d'outils pour mieux faire face à ces réalités. Les très grandes villes sont aussi très largement reconnues comme les creusets stratégiques et privilégiés de la culture, de l'innovation et du développement. Les grandes villes méritent une attention bien spécifique (Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2002, p. 2).

Cette entente venait de définir plus largement les responsabilités de cette nouvelle municipalité constituée de l'ensemble des arrondissements et des municipalités situées sur le territoire de l'Île de Montréal. L'État québécois reconnaissait les transformations de la Ville de Montréal en matière de gouvernance en lui accordant un rôle de leadership dans plusieurs secteurs d'activité reliés au mieux-être des collectivités locales.

Par gouvernance, le gouvernement du Québec faisait référence à la constitution de la nouvelle ville avec la mise en place des arrondissements et des pouvoirs délégués à ces derniers. Les responsabilités décentralisées à la Ville de Montréal constituaient également pour le gouvernement du Québec une nouvelle façon d'aborder ses relations avec la métropole et l'inscrivait dans un nouveau mode de gouvernance. On parlait d'un nouveau partenariat entre l'État et la municipalité en donnant à cette dernière toute la marge de manœuvre en ce qui a trait à la définition et à la mise en œuvre des priorités d'action, l'autonomie décisionnelle, la souplesse et l'adaptation de l'intervention gouvernementale aux particularités du milieu.

L'un des principes retenus était la mise en place de mesures de contrôle a posteriori sur la base des engagements que les parties s'étaient engagées à mettre en œuvre. La revitalisation urbaine était l'une de ces priorités. La réalisation des deux ententes entre le gouvernement du Québec et la municipalité, concernant la revitalisation, a surtout pris la forme d'appel d'offres dont les balises étaient définies par l'État et la municipalité. Les collectivités locales qui présentaient leur candidature devaient répondre à un certain nombre de critères pour être admissible au financement de leur démarche de revitalisation. La première entente de 1999 a surtout financé des projets sectoriels sans l'inscrire dans une nouvelle forme de gouvernance. « Ni le Gouvernement du Québec ni la Ville de Montréal n'ont semblé à l'époque s'appuyer sur un cadre de référence » (Sogémap, 2003, p. 33). Les acteurs n'avaient pas mis en place des dispositifs clairs d'une nouvelle gouvernance sur le plan de la subsidiarité, des modes de communication et de la latitude laissée aux acteurs du milieu : « La souplesse a parfois été interprétée par les promoteurs comme une ouverture au financement de projets ne répondant pas aux critères plutôt rigides de programmes de subventions réguliers » (Ibid, p. 58).

J'ai l'impression que le terme gouvernance est un espèce de terme passe partout dont le gouvernement utilise fréquemment dont on sait pas trop le sens si n'est qu'il essaye de nous dire qu'ils veulent changer les rapports avec nous les organismes communautaires et les représentants de la société civile (Intervenant de d'Alerte Cente-Sud).

Lors de la deuxième entente en 2002, trois arrondissements ont été choisis à la suite d'un appel d'offre pour l'expérimentation du projet de revitalisation urbaine intégrée. Les rapports avec les arrondissements sont demeurés verticaux (Top down). Sur le plan politique, l'entente s'est négociée au niveau ministériel et le bureau du maire. Dans l'appareil administratif, ce fut entre la direction générale et quelques services corporatifs. Les arrondissements n'ont pas été associés au processus de négociation et à la mise en œuvre de l'entente.

Dans le quartier Sainte-Marie, la Ville de Montréal, à travers la Division du développement social, avait la responsabilité de la gestion de l'ensemble du programme de revitalisation et le soutien à l'arrondissement dans la mise en place de la démarche. On a assisté à plusieurs périodes d'ajustement durant la première année. Au début, les intervenants de la Ville et de l'arrondissement ont laissé peu de place au secteur communautaire et à la CDEC qui intervenait depuis plusieurs années en matière d'aménagement urbain dans le quartier. C'est après plusieurs hésitations et négociations que ces derniers ont reconnu la nécessité d'un leadership partagé avec les organisations du milieu. Selon l'évaluation effectuée par l'INRS : « finalement, la conception de la RUI donnée par l'ensemble des répondants se résume à l'approfondissement des pratiques de concertation déjà connues, mais orientées vers un plan d'action » (Divay et al, 2004, p. 173).

### **Le cas de Trois-Rivières (degré de présence : moyen)**

Le contexte de la démarche de revitalisation des premiers quartiers de Trois-Rivières traduit les nouvelles formes de gouvernance locale par la mutation du modèle traditionnel de gestion des institutions publiques. À Trois-Rivières, longtemps, l'exclusivité des décisions a été réservée à la sphère publique (élus et administration). Le mouvement communautaire a réussi à développer un espace pour exprimer son point de vue, mettre en œuvre des interventions dans la perspective d'être associée à la coproduction des projets.

L'ensemble des acteurs s'est rassemblé autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en mettant en place un partenariat autour de projets touchant les domaines de l'économie, de l'emploi, du social et du culturel, ainsi que par la construction d'espaces de médiation entre l'ensemble des catégories d'acteurs. Le projet de revitalisation des premiers quartiers s'inscrit dans le cadre d'une démocratie participative.

Les élus municipaux et l'appareil administratif de la Ville ont mis plus de deux ans à accepter de s'inscrire dans la démarche. Les relations ont été empreintes de tension entre la Ville et le mouvement communautaire. L'une des conditions de cette gouvernance locale et dont les dirigeants de la démarche de revitalisation véhiculent fréquemment : « C'est l'exercice ouvert et collectif. Ce leadership ne peut être exercé par une seule personne, fut-ce t-elle très charismatique. Un leadership ouvert, dans le sens où chaque acteur et actrice doit sentir qu'il a sa place et son rôle à jouer, est essentiel » (Aubin, 2002, p. 2). Ils interpellent le rôle du pouvoir politique dans sa capacité d'appuyer de telles démarches de revitalisation sans en assumer le contrôle. Les intervenants du projet de revitalisation insistent sur le fait que leur capacité d'intervention est en fonction du respect de leur autonomie. « Il n'est pas encore dans les habitudes des pouvoirs locaux d'être en mesure d'accompagner et d'appuyer ces processus et d'accepter de ne pas avoir le contrôle total de la direction de ces processus. Une nouvelle forme de gouvernance est à inventer à partir de ces pratiques » (Aubin, 2002, p. 3). Le projet de Trois-Rivières s'inscrit dans toute la mouvance du développement local et régional à partir des années 1980. Partenariat et concertation vont trouver place dans le vocabulaire de l'ensemble des personnes intéressées par le développement des régions et des microrégions. On assistera quelques années plus tard à l'implantation des Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), des CDEC en milieu urbain et, plus récemment, des Centres de développement locaux (CLD). Ils ne sont pas simplement des prestataires de services mais des lieux de gouvernance locale, des lieux de solidarité qui jouent un rôle de rassembleur et de mobilisation.



#### **4.1.8 Participation des collectivités locales**

##### **Le cas de Lyon (degré de présence : moyen)**

La participation des collectivités locales est loin d'être un thème nouveau dans le champ de la politique de la ville. Depuis une quarantaine d'années différentes expériences de participation des communautés se sont déroulées à travers la France avec plus ou moins de succès. Depuis 2001, l'État français a mis en place de nouvelles lois qui imposent plus de concertation dans la vie locale, à la fois en réformant les procédures de consultation d'urbanisme et en contraignant les villes de plus de 80 000 habitants à mettre en place des conseils de quartier. Pour la France, sur le plan politique, cela représente une innovation puisque la tradition républicaine française a toujours opposé démocratie représentative et démocratie participative, tout en privilégiant la première.

La politique de la ville semble avoir joué un rôle pour accélérer les expériences de participation à de nombreux secteurs de l'action publique. Ainsi, voit on émerger un discours politique de plus en plus présent sur la légitimation de la participation, et on intègre des budgets dans la mise en œuvre de plusieurs projets de revitalisation urbaine. Dans la majorité des villes où l'on retrouve des démarches reliées à la politique de la ville, on a créé des conseils de quartiers. Ces conseils de quartiers sont composés de citoyens, de représentants d'organismes communautaires, d'institutions locales et d'élus locaux. Ils ont un rôle consultatif auprès de la municipalité et sont présidés par un élu municipal désigné par le maire et par un citoyen. Leur rôle est axé principalement sur l'aménagement du quartier, le transport, la sécurité. Ils ont un budget de fonctionnement qui leur permet de se doter d'une permanence. Dans le quartier de la Croix-Rousse, il y avait déjà une association de résidents avant la création du conseil de quartier. Les représentants de cette association craignaient de perdre leur autonomie en s'intégrant à la structure mise en place par la municipalité, en particulier d'être récupéré par les élus. Il était clair pour eux qu'on ne peut décréter la participation citoyenne dans une opération de revitalisation.

Vous savez en France, tout passe par les structures de l'État avec de nombreuses règles, on accepte mal les mouvements autonomes de citoyens. C'est souvent perçu comme exclusivement comme des outils d'opposition dirigés par les partis politiques (Intervenant de La Croix-Rousse).

### **Le cas de Montréal (degré de présence : faible)**

À Montréal, la participation des communautés locales aux affaires de la ville s'inscrit dans une longue tradition d'implication de milliers de personnes (bénévoles, militants, intervenants) dans de nombreux organismes du secteur communautaire. Les plus connus sont les conseils communautaires. Le premier Conseil communautaire (Notre-Dame-de-Grâce) a été mis sur pied depuis plus de soixante ans. Sa mission est de permettre aux résidents du quartier de travailler ensemble pour améliorer la qualité de vie dans le quartier. Au fil des ans, le Conseil communautaire a permis la création et le soutien à de nombreuses initiatives communautaires (personnes âgées, habitation, sécurité alimentaire, culture, loisirs et sports pour les jeunes, santé, défense des droits, etc.). On retrouve également des tables de concertation locales dans la plupart des quartiers sans compter des milliers d'organismes communautaires dans différents secteurs d'activités. Ce qui caractérise le secteur communautaire, c'est son autonomie par rapport à l'État et aux institutions. L'État québécois a adopté une politique de reconnaissance des organismes communautaires accompagnée d'un soutien financier.

Par cette politique l'État s'engage à reconnaître et à promouvoir l'action des organismes communautaires et à leur offrir un soutien et l'information nécessaires. Il en reste pas moins que le secteur communautaire doit lutter constamment pour sa survie et son autonomie face au réseau institutionnel. Les coupures importantes imposées dans les différents réseaux institutionnels ont amené ces derniers à tenter de considérer le secteur communautaire comme des sous-traitants, ce qui n'est pas sans provoquer des affrontements entre les deux réseaux : « Notre enjeu dans les organismes communautaires est d'intervenir en amont accompagné de propositions concrètes et non de toujours d'intervenir en aval sur un mode réactif » (Intervenant de Sainte-Marie en action).

Dans le secteur de la revitalisation urbaine, une recherche de l'INRS-CS démontre une grande diversité des pratiques des organismes communautaires qui interviennent dans ce secteur. Il ressort de l'étude deux modèles d'organisation et de mise en œuvre des projets. « Le premier modèle relève d'une expérience territorialisée de concertation. Plusieurs projets participent, du moins ceux qui relèvent des réseaux associatifs par la mise en réseau, dans le milieu, du débat sur les grandes problématiques urbaines et des solutions à y apporter » (Sénécal, Germain et Bénard, p. 1). On retrouve la CDEC comme principal acteur. Le second modèle « découle selon lequel nombre de projets se construisent sur une logique de projet, impliquant une association dédiée à un type d'activité et articulée autour d'une offre de services » (Idem, p. 3). Les pratiques de revitalisation urbaine sont liées aux grands enjeux dont celui de maintenir au centre de Montréal des activités économiques et de mettre en œuvre une série d'interventions en ce qui a trait à l'employabilité, la création d'emplois et la construction de logements sociaux visant à maintenir la population résidente. Pour le projet de revitalisation du quartier Sainte-Marie, la participation de la population prend deux formes. La première, à travers les interventions de la CDEC Plateau Mont-Royal du projet *Quartier en action* et la deuxième dans le cadre des assemblées publiques, organisées par la Ville de Montréal, qui ont conduit à l'adoption du plan d'action. La participation de la population demeure très fragile.

### **Le cas de Trois-Rivières (degré de présence : fort)**

Sur le plan municipal, la Ville de Trois-Rivières n'a pas de grandes traditions au niveau de la participation des collectivités locales. La majorité des élus municipaux proviennent majoritairement des élites locales s'inscrivant dans la démocratie représentative. Il n'y a pas de partis politiques, le maire a toujours été élu avec sa propre plateforme politique de même que les conseillers municipaux. La démocratie participative n'est pas à l'agenda des représentants politiques.

Lorsqu'il y a eu des consultations publiques, c'est sous la pression des organismes communautaires. Par exemple, au moment où la municipalité a voulu développer de grands projets immobiliers qui risquaient de causer des préjudices à la population des quartiers populaires, c'est le mouvement communautaire qui a porté et revendiqué la participation citoyenne à travers des organismes comme le Comité logement, le Conseil de développement communautaire qui regroupe plusieurs dizaines d'organismes du milieu communautaires et ÉCOF. Ceux-ci interviennent régulièrement et aux dernières élections municipales ils ont exigé un débat entre les candidats. Le maire a refusé l'invitation prétextant qu'il y a assez de débats. Les organismes firent ressortir que la démocratie est ce qu'une collectivité a de plus précieux et ils ajoutaient que c'est à cette condition que nous pourrions vivre tous ensemble en harmonie, en faisant des choix éclairés, en procédant à l'examen approfondi des enjeux qui nous touchent, en élisant au meilleur de notre connaissance les personnes qui nous gouvernent. Cet appel était signé par une quarantaine d'organismes communautaires du Comité logement de Trois-Rivières qui ont réussi à faire adopter une politique municipale de développement social. L'adoption de cette politique a été appuyée par une large consultation populaire. Une première à Trois-Rivières, une représentante du milieu associatif est conseillère municipale depuis quelques années et elle a été réélue aux dernières élections municipales.

Pour ÉCOF, qui assume la coordination de la démarche de revitalisation des premiers quartiers, l'une des orientations de cette démarche concerne la participation citoyenne, la promotion de la démocratie et la participation civique. Pour la corporation de développement économique communautaire, cette orientation signifie « avoir les moyens, les outils et l'accompagnement nécessaire pour accomplir ses responsabilités et devoirs citoyens, pour avoir accès à ses droits citoyens, pour contribuer au développement de la communauté » (ÉCOF, 2000, p. 6).

ÉCOF propose un certain nombre d'objectifs et de moyens :

- vulgariser les communications d'intérêt public et citoyen comme les documents relatifs à l'élection municipale, aux programmes municipaux ;
- diffuser le déroulement des assemblées du conseil municipal sur Internet et à la télévision communautaire ;
- augmenter le nombre de consultations populaires sur les questions concernant le développement de la ville et les politiques municipales ;
- soutenir les organisations qui favorisent la participation citoyenne.

En ce qui concerne le projet de revitalisation des premiers quartiers, ÉCOF concilie à la fois le partenariat et la participation. Cette façon de faire amène les différents organismes ou ministères à aller au delà de l'approche sectorielle et à faire des liens entre l'ensemble des interventions. Sur le plan de la participation, ils ont créé des comités de citoyens dans chacun des quartiers. Ce qui amène les citoyens à formuler et à planifier des projets qui visent à améliorer leur cadre et leurs conditions de vie. Ce sont des structures informelles composées de membres de la communauté qui veulent jouer un rôle dans le développement de leur quartier.

#### **4.1.9 Maintien des politiques publiques**

##### **Le cas Lyon (degré de présence : fort)**

La mise en place de politiques sociales publiques dans les divers pays européens est la résultante d'une longue démarche jalonnée par de nombreux débats et conflits. « Le Welfare State ou l'État providence puise ses racines dans XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup> siècle avec la mise en oeuvre de plusieurs programmes dans différents domaines (assurances chômage et retraite, politiques d'assistance en direction de groupes sociaux particuliers) » (Rosanvalon, 1992, p. 182).

Tout en visant la solidarité et la redistribution des ressources, les politiques publiques ont pris de multiples formes : mesures accompagnatrices visant à amoindrir les effets négatifs des transformations économiques, mesures compensatrices aux populations vulnérables, politiques visant à réduire les inégalités de développement comme les politiques de la ville. « Les politiques sociales sont alors distributrices et redistributrices de revenus, elles sont créatrices d'emplois et elles sont productrices de services qui participent à l'amélioration de la qualité de vie » (Kloosman, 1999, p. 51). Chaque politique publique s'est construite autour d'un objet ou d'une population cible tout en précisant les secteurs d'intervention. Souvent ces politiques ont conduit à une sectorisation et à un cloisonnement dans les domaines de l'action institutionnelle accentuée par la disposition aux tendances corporatiste et bureaucratique dans la prestation des services : « C'est une des forces des contrats de ville d'avoir pu concilier les politiques publiques sectorielles tout en les conciliant avec les interventions territoriales. » (Intervenant de communauté urbaine de Lyon)

À Lyon, l'évolution du contrat de ville est intéressante à plusieurs égards. Elle a été longtemps étroitement liée à certains territoires urbains. Dans le contrat de 2000-2006, on note les objectifs suivants : s'ouvrir aux autres cultures et au monde, développer l'attractivité et la qualité de la vie, valoriser les initiatives et privilégier l'esprit d'entreprendre, favoriser une démocratie plus participative et les apprentissages tout au long de la vie. L'atteinte de ces objectifs fait appel à l'harmonisation de plusieurs politiques publiques sectorielles. Cet enjeu se retrouve plus particulièrement dans le quartier de la Croix-Rousse où il y a un risque d'enfermement dans une approche trop localisée. Comment éviter ce risque par le maintien de l'universalité des politiques publiques, la reproduction, la généralisation des projets à l'échelle plus large de la ville toute entière ? Lors des entrevues, plusieurs intervenants ont souligné que les approches territoriales doivent être articulées à des politiques plus globales afin que les initiatives prises au niveau local n'aient pas d'effets contradictoires avec les stratégies conduites dans le quartier.

### **Le cas de Montréal (degré de présence : moyen)**

Pour comprendre la situation de Montréal, il faut la resituer dans le contexte du Québec où entre les années 1950 et 1970, les gouvernements fédéral et provincial vont mettre une série de politiques publiques de protection sociale pour soutenir l'ensemble des catégories sociales démunies. « La centralisation de son financement, soit au palier fédéral soit au palier provincial, a permis aux bas revenus d'avoir accès au même niveau de support quelque soit leur lieu de résidence » (Divay et Séguin, 2004 p.16). Il y a également les domaines de la santé, de l'éducation et de l'habitation qui sont financés par les paliers supérieurs où, par exemple, les personnes en situation de pauvreté ont accès gratuitement, comme l'ensemble de la population, à un système universel de soins de santé et d'éducation (primaire, secondaire et collégial). Même si l'on a assisté au cours des dernières années à l'abandon de services et de financement. « Ces mesures devraient permettre, du moins en théorie, d'offrir aux enfants de familles très défavorisées un milieu de socialisation disposant d'un bon niveau de ressources » (Idem, 2004, p. 20). Les interventions territorialisées où les organismes communautaires, les CDEC et les tables de concertation locale interviennent simultanément tant auprès des individus que des quartiers ciblés, sont relativement récentes. Ces organismes tentent de concilier les interventions ciblées de nature territoriale en lien avec les politiques publiques. La déconcentration des services publics favorise cette harmonisation entre ces deux niveaux.

Avec les deux contrats de ville (entente administrative) de 1999 (protocole d'entente sur les quartiers sensibles) et 2002 (entente dans le cadre du Sommet de Montréal), le gouvernement provincial de l'époque mettait les politiques de développement territorial à l'agenda en lien avec les politiques publiques sur les plans social, économique, culturel et environnemental. Sur le dossier de la revitalisation urbaine, les résultats en terme de liens entre les politiques publiques et territoriales sont pour le moins mitigés.

Nous en sommes à la troisième année et la concertation interministérielle commence à peine à se mettre en place, dont l'un des objectifs est d'adapter les politiques publiques aux réalités montréalaises. Concernant les quartiers visés par la revitalisation, dont Sainte-Marie, les interventions sont essentiellement à caractère ciblé sur un certain nombre d'enjeux sociaux et au niveau de l'aménagement. Nous en sommes encore à développer des modes d'intervention qui mettent à contribution les différents types d'acteurs dont certains ont des assises au local, tandis que d'autres ont des responsabilités de mise en œuvre des politiques publiques. L'enjeu est comment amener la contribution autre que celles dédiées au secteur municipal tels que la santé et l'éducation ? Ces projets reviennent interpellier les différents paliers gouvernementaux à développer une politique intégrée de la ville.

### **Le cas de Trois-Rivières (degré de présence : moyen)**

Trois-Rivières tout comme Montréal a vécu le contexte du Québec où l'on assiste à la mise en place d'un certain nombre de politiques publiques sur le plan social pour soutenir les populations en situation de pauvreté. Malgré ces politiques, Trois-Rivières connaît un taux de pauvreté élevé depuis de nombreuses années. Dans le cadre d'une démarche de revitalisation des premiers quartiers, cinq ministères, dont le ministère de l'Éducation, ont mis en place un plan d'action sous le thème *Famille, école, communauté : réussir ensemble*. Ce projet vise à accroître la réussite scolaire dans les secteurs défavorisés en favorisant la participation non seulement des écoles et des parents, mais d'une série d'autres acteurs de la communauté (organismes communautaires et gouvernementaux, municipalités et entreprises privées).

Ça fait plusieurs années qu'on se bat pour maintenir les grandes politiques gouvernementales de soutien à la lutte contre la pauvreté. C'est une nécessité, si nous voulons que notre projet de revitalisation de lutte contre la pauvreté ait des impacts réels (Intervenante de Comsep).



Le projet de Trois-Rivières met l'emphasis sur la territorialisation des politiques publiques en sollicitant la participation des bureaux régionaux de différents ministères (Santé et services sociaux, Éducation, Solidarité social, etc.). Un autre exemple est l'organisation tous les ans de la *Fête de l'entraide, de la formation et de l'emploi*. En 2005, plus de 3 000 personnes ont participé à cet événement. Au total, plus de 1 000 personnes ont postulé sur l'un ou l'autre des emplois annoncés et plus de 500 personnes ont déposé un curriculum vitae. Pour Emploi Québec, il s'agit d'une façon de rejoindre la population par des moyens différents et de créer des liens avec les entreprises privées. L'expérience de Trois-Rivières démontre qu'il est possible de territorialiser les politiques publiques.

## **4.2 Variation des composantes : éléments d'explication**

### **4.2.1 Des contextes et des politiques urbaines en mutation**

L'étude des trois projets illustre cette mutation des villes en ce qui a trait aux modes de planification des politiques urbaines. La question est posée : comment planifier et intervenir en milieu urbain en suscitant l'adhésion à un contrat commun entre les acteurs qui identifie les zones de coresponsabilité et que ces derniers acceptent de constituer un espace public de négociation et de compromis ? Le poids croissant des villes dans l'élaboration des politiques publiques et leur résistance au changement venu d'*en haut* constituent l'un des constats de cette étude. Les autorités locales impulsent un renouvellement dans les pratiques des acteurs institutionnels au niveau de la prestation des services de proximité, inventent de nouveaux partenariats et affirment leur présence dans le développement local.

Malgré des différences dans les méthodes et les stratégies d'intervention de l'Europe, des États-Unis et du Québec, on peut dire que les problèmes rencontrés dans les villes sont la conséquence des mutations économiques et politiques, nationales et internationales. Les effets de ces transformations sont semblables d'un pays à l'autre.

Certes les effets, dépendant des sites et des manifestations des problématiques urbaines, diffèrent compte tenu des caractéristiques socio urbaines. Mais il s'agit avant tout d'une différence de degré et non de nature. En revanche, les réponses politiques, institutionnelles et les stratégies de revitalisation urbaines sont différentes en tant que telles, mais n'en constituent pas moins des éléments stimulant pour la réflexion car elles permettent une prise de distance qui conduit à porter un autre regard sur nos réalités urbaines.

Les trois villes étudiées s'inscrivent dans un cadre politique et administratif différent. « Pour les villes françaises les programmes de développement urbain s'actualisent dans le cadre d'une politique nationale, la politique de la Ville depuis vingt ans sur laquelle les villes et les régions peuvent contractualiser avec l'État » (Bady, Blanc, Jacquier et Mansanti, 2002, p. 5). La Ville de Lyon fut l'une des premières villes à adhérer à cette politique comme le quartier de la Croix Rousse. La mixité sociale du quartier a toujours été très grande jusqu'à la fin des années 1990 avec « un mélange de classe moyennes et supérieures et de personnes aux revenus modestes et très modestes » (Ibid, p. 9). Paradoxalement avec la démarche de revitalisation nous assistons à une appropriation du quartier par les classes supérieures et moyennes, en particulier sur les hauteurs des pentes liée à une spéculation foncière significative.

Avec la réhabilitation du bâti dans le quartier de Croix de la Rousse, on assiste à une spéculation foncière sans précédent qui crée une pression énorme sur les habitants à revenus modestes, en particulier à quitter leur logement à cause de leurs revenus modestes (Intervenant d'une association logement de La Croix-Rousse).

Au Canada et au Québec, nous en sommes encore à des politiques sectorielles de régénération urbaine, malgré des expériences intéressantes d'approches intégrées qui tentent de concilier les politiques sectorielles et territoriales, entre autres dans les provinces de l'ouest, notamment à Vancouver et à Winnipeg, et au Québec avec l'expérience montréalaise de revitalisation.

Par ailleurs, nous n'avons pas encore de politique cohérente du développement des villes qui harmonise l'ensemble des politiques sectorielles. Plusieurs intervenants ont l'impression que nous sommes constamment dans le cadre de projets expérimentaux. Avec le projet de revitalisation des premiers quartiers de la Ville de Trois-Rivières, on assiste à un renouvellement des pratiques de développement urbain. Depuis quelques années, avec cette démarche de réhabilitation des quartiers, un changement significatif s'est opéré chez les organismes communautaires où plusieurs « d'entre eux interviennent en amont des problématiques, contrairement par le passé où la tendance était d'intervenir en aval en mode réactif aux politiques sectorielles publiques » (Perrault, 2006).

Cette stratégie de plusieurs groupes communautaires de Trois-Rivières s'inscrit en regard d'une vision où ceux-ci se considèrent comme des acteurs pouvant mettre en œuvre des projets structurants de développement urbain, vision qui s'appuie sur la construction d'un partenariat avec les divers intervenants présents dans les quartiers, dans le cadre d'une vision globale.

Depuis notre intervention dans les premiers quartiers de Trois-Rivières, notre conception de ces quartiers a totalement changée. Maintenant se sont des quartiers qui recèlent une série de potentialités et pas seulement des problématiques. C'est un changement majeur de mentalité pour nous (Intervenant de Trois-Rivières).

Les quartiers sont considérés comme *un potentiel de ressources*, en réserve, qu'il faut redynamiser pour créer les bases d'une reconstruction du tissu social, économique et politique. Les contextes politiques et les politiques urbaines en mutation, sur les trois sites, ont une influence à divers degrés sur la majorité des composantes. Les trois villes sont dans un contexte de déconcentration et de décentralisation des pouvoirs vers les quartiers et les arrondissements.

Sur le plan de l'approche globale, les intervenants locaux avaient de la difficulté à situer leur projet dans le cadre territorial plus large de la ville. La municipalité était considérée souvent comme un frein au développement de leur projet de revitalisation. Ils avaient de la difficulté à concevoir les interventions dans les quartiers et l'arrondissement comme devant être en cohérence avec les actions sur l'ensemble du territoire de la ville en ce a trait au transport, à l'habitation, la gestion des déchets... On retrouvait la même problématique sur le plan de la gestion des projets de revitalisation, surtout à Montréal où les ressources du quartier et de l'arrondissement sont insuffisantes. Les rapports avec les représentants du programme montréalais de revitalisation urbaine intégrée étaient souvent tendus. Les intervenants acceptaient mal que les services corporatifs de la municipalité aient un droit de regard sur le déroulement de leur démarche. Le développement durable est sans doute la composante qui sera en émergence au cours des prochaines années à cause des débats suscités par la société civile sur l'urgence que les villes se dotent de politiques publiques plus agressives et efficaces en matière d'environnement. Le renouvellement des pratiques et l'harmonisation des interventions sont l'une des mutations les plus significatives observées. Tous les acteurs évaluaient que c'était la composante, à travers les trois projets, qui était en évolution constante et porteur de changements importants dans la dynamique sociale entre les organisations et avec la population.

#### **4.2.2 Une évolution dans la conception des projets de revitalisation**

Il y a, comme l'expriment Polèse et Strem (2000) :

Deux façons de construire des métropoles, de leur donner forme à travers des politiques, de vivre quotidiennement la diversité culturelle et les disparités socioéconomiques qui les caractérisent : dans la ségrégation des territoires, des groupes et des fonctions (résidentielles, commerciale, d'emploi, de loisirs) au sein du territoire métropolitain, où plutôt dans l'intégration de multiples fonctions et de groupes divers dans la plupart des territoires de la métropole, dans les quartiers. Comment, dans la perspective de l'intégration, assurer une synergie entre les activités de la vie quotidienne, ce qui après tout, la raison principale pour laquelle les populations se concentrent dans les régions métropolitaines (Polèse et Strem, 2000, p. 20).

Sur le plan de l'approche globale, la revitalisation urbaine vise à contrer l'exclusion sociale, économique et culturelle, à réintégrer certains quartiers dans le circuit de la ville où la pauvreté s'est concentrée. Cette approche globale s'apparente aux approches intégrées où l'on vise à « améliorer les conditions socio-économiques et le cadre de vie d'un territoire défavorisé donné » (Ville de Montréal, 2003, p. 4).

À l'analyse des trois sites visés par la revitalisation, on s'entend généralement sur les définitions. On observe que ce ne sont pas les moyens financiers et techniques qui déterminent la capacité de mettre en œuvre une politique globale de développement urbain intégré et durable. Si l'on jette un regard sur les expériences de revitalisation des quartiers de Lyon et de Montréal, on constate que la logique institutionnelle est fortement présente et « qui repose le plus souvent sur le cloisonnement, la division fonctionnelle du travail, le traitement spécialisé des problèmes, et peut renforcer alors les processus d'exclusion et de ségrégation » (Gaulegac, Bonetti et Fraisse, 1995, p. 60). Souvent la difficulté consiste à élaborer et à mettre en œuvre des méthodes d'action qui intègre l'ensemble des éléments qui structurent la vie sociale, culturelle et économique d'une collectivité locale.

Les intervenants des premiers quartiers de Trois-Rivières ont réussi avec peu de moyens financiers et techniques à concevoir des programmes d'intervention visant une harmonisation des moyens déployés et une globalisation des actions entreprises. On assiste souvent à ce que Yves Barel (1984) appelle « le vide social » qui renvoie à la rupture du dialogue entre la population et les institutions. Aux solidarités de voisinage, se substituent des réseaux institutionnels qui génèrent de relations abstraites avec la population (sécurité du revenu, supplément au loyer, assurance médicaments). D'où la difficulté de mettre en œuvre l'approche globale qui ne peut se réduire à l'addition de chacune des interventions. Ceci est particulièrement observable en ce qui a trait aux organisations institutionnelles.

« Dans un tel univers, l'appréciation collective de la vie sociale devient très difficile puisque les institutions engendrent des systèmes de plus en plus complexes : toute tentative de changement vient remettre en cause les règles, les normes, et provoquent des résistances très fortes des intervenants » (Castel, 1981, p. 84).

Dans l'ensemble des quartiers étudiés, cette situation de résistance était observable à des degrés divers, en particulier entre les intervenants des domaines économique et social.

Cette situation était particulièrement observable dans les quartiers Sainte-Marie et La Croix-Rousse. Les institutions avaient tendance à s'approprier l'intervention territoriale et les problématiques sur lesquelles il y avait des interventions. Cela entraîne des effets d'exclusion, de concurrence par la non reconnaissance de toute approche qui ne conforme pas à la logique institutionnelle d'intervention. Concurrence vis-à-vis de ceux qui cherchent à intervenir dans ce qu'ils considèrent comme leur champ propre. Dans les premiers quartiers cette appropriation a été moins présente, les institutions étaient dans une impasse face à leurs stratégies de lutte contre la pauvreté. Le fait que l'organisme communautaire ECOF leur offre une plateforme qui amenait à la fois des changements significatifs dans la vision et dans les modes d'intervention de lutte contre la pauvreté et l'exclusion a soulevé moins de résistance. Le cadre de référence dont l'ensemble des organisations s'est doté, au tout début de la démarche revitalisation, a été un élément déterminant pour faciliter le développement d'une vision globale et partagée du portrait du milieu et des actions à entreprendre.

Les projets ont influencé, à des degrés divers, trois composantes : la collaboration intersectorielle et l'harmonisation des modes de gestion et d'intervention, le renouvellement des pratiques et la gouvernance des pratiques. Le cadre administratif lorsqu'il est institutionnel est encore très sectorisé, malgré des efforts de développer des approches transversales, les résistances sont fortement présentes.

Par contre, à la lecture des plans d'action et l'écoute des entrevues, on remarque la nécessité de changer les façons de faire pour briser l'impasse et créer un espace commun de collaboration. Cette situation est observable à Lyon et à Montréal. Pour le secteur communautaire, l'évolution se manifeste de deux façons : une première que l'on observe dans le quartier Sainte-Marie. Les organismes communautaires menaient depuis des années une opération de revitalisation avec peu de moyens. Avec l'arrivée du projet de revitalisation urbaine intégrée, ils se retrouvaient dans une situation où la Ville de Montréal assumait un leadership, dans la première période, sur l'ensemble du processus. Dans un premier temps, le secteur communautaire a été déstabilisé par l'attitude de la Ville pour ensuite revendiquer sa reconnaissance et sa présence dans toute la démarche. Le milieu associatif dû se repositionner sur son niveau de participation et définir sur quelles bases il pouvait devenir coresponsable et coproducteur dans la mise en œuvre des actions tout en maintenant leur espace critique envers le réseau institutionnel. Pour les acteurs municipaux, ce fut un exercice salutaire d'apprentissage sur le plan de la gouvernance locale et l'amorce d'une démarche de négociations des espaces d'intervention avec le secteur communautaire.

À Trois-Rivières, ÉCOF, à titre de CDEC, avait développé une certaine tradition de concertation avec divers milieux institutionnels et privés depuis plusieurs années. La démarche de revitalisation des premiers quartiers lui donnait l'occasion d'élargir le partenariat autour d'un objectif commun de lutte contre la pauvreté à travers la démarche de revitalisation. Malgré la résistance de la Ville de Trois-Rivières, il a développé de nouvelles façons d'intervenir sur le plan économique et social.

#### **4.2.3 Politiques publiques à géométrie variable**

Les trois démarches de revitalisation étudiées soulèvent l'enjeu de l'harmonisation entre les politiques publiques et les interventions territoriales en ce qui a trait à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

« L'approfondissement des processus de dualisation sociale s'accompagne de nombreux problèmes sociaux qui exigent selon plusieurs auteurs une intervention intersectorielle » (Divay et Séguin, 2002. p.13). Ils identifient les secteurs de l'éducation, de la construction des logements, de la planification urbaine et du développement économique comme nécessitant une attention particulière aux villes. Même si les méthodes et les stratégies d'intervention de lutte contre la pauvreté sont variables en France et au Québec sur plusieurs aspects, ils n'en demeurent pas moins, à la lumière des entrevues, que ces mêmes choix sont la résultante du partage des responsabilités politiques et économiques, des indicateurs de défavorisation, du choix des territoires, des approches, des moyens et de la durée.

Dans les deux pays, comme dans plusieurs pays occidentaux, on observe en terme de tendances générales : au plan de la responsabilité politique, ce sont les acteurs publics centraux, au plan opérationnel, ce sont les acteurs locaux, les municipalités, les arrondissements, les intervenants communautaires, institutionnels. Si le financement au niveau de l'engagement central reste fort. Comme c'est le cas pour Lyon et Trois-Rivières, les contributions locales sont aussi très présentes comme à Montréal.

Les démarches de revitalisation viennent confirmer que la redistribution de la richesse produite par l'ensemble de la société peut difficilement être réalisée à l'échelon local. Dans un système décentralisé comme aux États-Unis, on retrouve souvent le même scénario. Si une instance adopte des politiques pour redistribuer le revenu, « en imposant des taxes élevées à tous les résidents et en donnant de grands bénéfices aux pauvres, les riches seront portés à quitter cette zone pour des zones où le fardeau fiscal sera moindre » (Idem, 2002, p. 15). On remarque également que les villes produisent de plus en plus de richesse, mais cette dernière a tendance à se concentrer dans la population riche.



Ce sont les gouvernements supérieurs (en France, la Délégation interministérielle de la Ville, au Canada le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux), en contrôlant une part importante des taxes et des dépenses publiques, qui ont une responsabilité politique et financière en ce qui à trait aux programmes de redistribution de la richesse. Les projets de revitalisation étudiés démontrent que l'action publique, dans les milieux en situation de pauvreté, prend à la fois des formes centralisées et décentralisées. C'est sur l'efficacité opérationnelle que la décentralisation favorise la prise de décision sur le plan local, en ce qui a trait aux modalités de mise en œuvre des programmes nationaux, en étant plus susceptible d'améliorer ces politiques nationales. Elles permettent d'atteindre de meilleurs résultats sur le terrain en fonction des particularités locales et des façons de faire des acteurs locaux qui sont généralement au fait des enjeux des rapports de pouvoir, des capacités de mobilisation et de la culture citoyenne de leur milieu.

Au Québec, en particulier, tant au niveau régional que local, l'ensemble des organisations ont revendiqué, à de nombreuses reprises, que les politiques nationales qui s'appliquent uniformément *mur à mur* ne respectent pas les spécificités des communautés locales. En France, ce qu'on observe en matière de revitalisation, les objectifs sont définis au niveau central en laissant une marge de manœuvre plus ou moins importante au niveau local. Au Québec, à part l'entente cadre entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal dans le cadre du Sommet de Montréal en 2002 qui avait pour objectif notamment de réduire la pauvreté, combattre les problèmes d'exclusion chez les plus démunis et le programme Renouveau urbain qui visait principalement les infrastructures, les initiatives sont venues des municipalités et même parfois des quartiers pour solliciter par la suite le soutien des autorités centrales. L'un des enjeux stratégiques en matière de revitalisation urbaine est : comment accorder une place essentielle aux politiques sociales universelles (éducation, santé, services sociaux, assurance emploi...) ?

« Les politiques des gouvernements supérieurs, dans la mesure où elles assurent une redistribution de la richesse fiscale sur l'ensemble des territoires, favorisent la mixité sociale, ainsi qu'un niveau minimal de ressources monétaires aux ménages pauvres » (Divay et Séguin, 2002, p. 28). Par contre dans les zones de forte concentration de pauvreté, il faut moduler les politiques accompagnées de modalités souples de mise en œuvre pour maximiser l'effet sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Comme dans les quartiers de la Croix-Rousse à Lyon et Sainte-Marie à Montréal, la composante de la vision globale, dans la mise en œuvre des projets, est l'élément qui faisait consensus sur le plan conceptuel et en même temps confrontait les acteurs institutionnels dans leurs pratiques. Ces derniers, au prise avec une multitude de politiques et de procédures à l'intérieur de leurs structures, avaient visiblement de la difficulté à actualiser le discours de l'approche intégrée. Lors des entrevues, la plupart évoquaient que les démarches de revitalisation les interpellaient à changer leurs pratiques en donnant des espaces de médiation pour concilier les cultures organisationnelles différentes dans une perspective de mettre en œuvre une vision partagée d'intervention auprès des collectivités locales. À Trois-Rivières, la démarche de revitalisation a donné une plateforme pour rendre opérationnel cette vision globale et rallier une majorité d'acteurs institutionnels. La raison principale était qu'ÉCOF avait toujours eu pour perspective de briser avec l'uniformité dans l'application des programmes gouvernementaux, tout en donnant la possibilité aux institutions de briser graduellement avec la rigidité de leurs programmes.

#### **4.2.4 Le rôle des acteurs**

La mobilisation, la coopération, le leadership et l'encadrement de toute démarche de revitalisation, en ce qui a trait à la détermination des objectifs, des résultats, des échéances, des ressources humaines, des techniques et des financières, auront une influence déterminante sur l'état de tout projet de revitalisation en regard des questions suivantes :

- La façon dont on formule les résultats, les impacts à court, moyen et long terme, les critères de leur atteinte sont-ils clairs et cohérents avec « les valeurs et les choix stratégiques des projets » (Thibault et al, 2006, p. 30) ?
- Les modes et les stratégies d'intervention sont-ils pertinents et correspondent-ils aux moyens disponibles ?
- Quels sont le style de leadership et la nature des acteurs ? Comment la vision entre les acteurs institutionnels et communautaires, aux cultures souvent différentes, arrive-t-elle à être partagée et cohérente ?
- Quelle est le niveau de cohésion en ce qui a trait aux pratiques de gouvernance et à la mise en œuvre des actions (modes et structures de fonctionnement et de prise de décision, d'organisation des tâches, de délégation des responsabilités, de mécanismes de coordination des processus et des actions, du type de concertation et de partenariat) ?

Les différences constatées par la recherche sur le rôle des acteurs des trois sites analysés confirment que leur façon d'assumer le leadership détermine la conduite du projet.

### **Le mouvement communautaire**

À l'analyse des trois projets, on observe des différences significatives. Le mouvement communautaire a marqué, depuis trente ans, le renouvellement des pratiques dans le champ de l'action sociale par de multiples initiatives et expérimentations visant à proposer :

1. Une vision plus intégrée des problèmes auxquels sont confrontés les groupes sociaux les plus défavorisés afin de trouver des réponses mieux adaptées à la prise en compte des problèmes collectifs, au lieu de traiter seulement les conséquences individuelles.

2. Des modes d'intervention associant la population afin de leur permettre d'intervenir à toutes les étapes des processus de décision (diagnostic, planification, mise en œuvre et évaluation).
3. Cette participation de la population a touché les usagers dans l'orientation et le fonctionnement des institutions publiques (écoles, services de santé et sociaux, formation et employabilité, développement économique local).

L'influence du secteur communautaire sur les pratiques institutionnelles est réelle. En France, le mouvement altermondialiste est très présent dans les secteurs des municipalités, de l'agriculture, de l'intégration des immigrants, de l'économie solidaire, etc., en remettant en cause les modes de gestion néolibérales et en proposant des dispositifs de démocratie participative. Concernant la politique de la Ville, même si l'on ne reconnaissait pas suffisamment le travail en amont du mouvement associatif, il est actif dans le domaine de l'habitation et de la prestation des services de proximité. Au Québec, avec le développement économique communautaire (DÉC), dans les années 80, émerge un nouveau modèle de développement local, « qui s'affirme comme une approche globale, économique et sociale, territorialisée, et à la fois inscrite dans le processus de longue durée et partenariale » (Favreau et Lévesque, 1996, p. 33). Les auteurs précédemment cités avance l'idée d'une crise de la « société salariale et providentialiste », de même que la nécessité de repenser la question sociale, d'identifier des solutions autres et des expérimentations qui auront des effets d'entraînement, en plus de généraliser ces expériences. Le DÉC fait ressortir que la pauvreté a changé de nature. L'exclusion liée au problème de l'emploi et de la spécialisation de l'espace urbain en est la principale composante. C'est une pauvreté de crise structurelle, affectant tous les acteurs des secteurs d'activités, causée par une économie de marché laissée à elle-même qui suscite de graves iniquités sur le plan social.

On observe des collectivités en déclin où sont regroupées des personnes vivant de menus travaux et des chômeurs inscrits de programmes en programmes d'employabilité qui ne dépassent pas guère la perspective d'emplois précaires.

En outre, on constate un changement significatif dans l'action communautaire où une fraction de ce mouvement voit dans la mise place du DÉC une solution aux problèmes de pauvreté vécus à l'échelle locale. Dès lors, le DÉC vise à développer une nouvelle orientation à l'analyse des problèmes sociaux et l'élaboration de nouvelles stratégies d'intervention.

L'approche du DÉC fait porter l'effort simultanément sur plusieurs dimensions de la pauvreté et de l'exclusion dans les communautés locales dans une perspective de revitalisation de ces communautés, touchant ainsi la famille, l'école et le voisinage, l'emploi et les entreprises locales, la formation de la population résidente et l'aménagement du territoire, etc. (Favreau et Lévesque, 1996, p. 37).

Ce renouvellement des pratiques est passé notamment par la mise en place des CDEC en milieu urbain et des corporations de développement communautaire (CDC), surtout en région ou en milieu périurbain. On s'inscrit davantage dans une perspective de passer d'une intervention réactive qui répond, dans l'immédiat, à une intervention proactive orientée vers le développement local. L'organisme ECOF de Trois-Rivières, qui est une CDEC de deuxième génération et dont la création remonte après les années 1990, s'appuie dans ses interventions sur :

- un diagnostic de la pauvreté en lien avec la question de l'emploi et du développement économique ;
- une intervention intégrée (combinant l'économique et le social) et territorialisée visant un quartier ;
- la participation des populations des quartiers en difficulté dans le développement l'emploi et économique ;
- la création de formes diverses de partenariats.

C'était l'une des premières CDEC à intervenir explicitement en matière de revitalisation urbaine. Par son intervention dans les premiers quartiers, cette dernière a démontré sa capacité de mobilisation des acteurs du milieu, de coordination des diverses ressources, de mise en place de la concertation et de l'action intersectorielle sur base pérenne. Par la création de comités de citoyens dans chacun des quatre quartiers, ECOF vise à développer les compétences des populations résidentes par diverses initiatives de services de référence, de suivi, d'aide à la recherche d'emploi, de programmes de formation, de démarrage et d'amélioration de la situation d'entreprises locales et de la recomposition du tissu social (lutte au décrochage scolaire, inclusion des familles prestataires de la sécurité du revenu, soutien au développement du logement social). Paradoxalement, cette CDEC a réussi à développer un partenariat local regroupant le secteur associatif, une partie du secteur privé (entreprises, institutions financières) et le secteur public (CLSC, services gouvernementaux), sauf la municipalité de Trois-Rivières. Pour comprendre cette situation, il faut remonter à plusieurs siècles en arrière. Trois-Rivières fut l'une des trois premières grandes municipalités créées au Québec et, contrairement à d'autres villes, le pouvoir a été presque exclusivement concentré entre les mains de la petite élite bourgeoise (notaires, avocats, commerçants) sans partage, appuyé par le clergé. Le passage du premier ministre du Québec, Maurice Duplessis, au cours des années 1950, a laissé des traces. Originaire de Trois-Rivières, Duplessis a régné à l'époque qu'on a appelé *la grande noirceur* où le Québec est demeuré une société fermée sur elle-même (accès limité à l'éducation et aux services de santé et sociaux, corruption, lutte contre toute forme d'opposition ouvrière et contre les journaux). Trois-Rivières n'a pas été marquée par de grandes luttes ouvrières et de mouvements sociaux. Au cours des années 1970, la municipalité a été frappée par la fermeture de grandes entreprises des secteurs du textile et de la transformation du bois provoquant ainsi un sentiment d'impuissance chez une partie de la population, en particulier dans les quartiers populaires. Le mouvement communautaire, jusqu'à ces dernières années, ne s'est jamais opposé aux élites locales, son intervention était axée sur l'aide matérielle et psychosociale aux personnes en situation de pauvreté.

Ce n'est qu'au cours des années 1990 que le mouvement populaire a développé une perspective d'alternative au développement économique, social et culturel traditionnel. Depuis les années 2000, les groupes communautaires, dont plusieurs membres de la démarche de revitalisation des premiers quartiers, se sont opposés au pouvoir municipal actuel et en 2004 ceux-ci faisaient élire pour la première fois dans l'histoire une conseillère municipale. La gouvernance locale est sans doute la composante où le secteur communautaire, dans les premiers quartiers de Trois-Rivières, a apporté une contribution significative par son implication dans les processus de décision, tout en étant un facteur déterminant dans l'exercice de la *bonne gouvernance*. On relève dans le rôle d'ÉCOF, d'une part, l'importance de la mobilisation des acteurs, de la création d'une synergie entre eux et, d'autre part, l'incitation du secteur public à une ouverture à accepter le leadership du secteur communautaire. On assiste à une redéfinition des structures des pouvoirs traditionnelles. Cette nouvelle gouvernance se base sur des relations transversales et la démocratisation de l'information par une attitude de collaboration au sein des organisations qui partagent des intérêts communs.

### **Le réseau institutionnel**

Les démarches de revitalisation en milieu urbain nous renvoient à deux enjeux :

1. Comment adapter la gestion des organisations existantes pour qu'elles deviennent des supports au développement des communautés ? Le cloisonnement, la spécialisation des institutions publiques traditionnelles contribuent à renforcer les processus d'exclusion.

Leur dynamique interne tend à assurer leur propre reproduction et par là même à entretenir les symptômes qu'elles ont la charge de traiter : pour assurer leur pérennité, elles sont conduites à reproduire l'objet qui est au fondement de leur création (Gaulegac, Bonetti et Fraisse, 1995, p. 31).

Ce fonctionnement inhérent aux institutions produit une résistance au changement alors que c'est la transformation de cette façon de faire qui devrait être leur finalité première. On ne parle pas ici, des transformations structurelles successives à travers les différentes réformes dont les institutions publiques sont l'objet régulièrement, en particulier lors de la prise de pouvoir par un nouveau gouvernement. C'est comme si laisser une trace politique devient obsessif pour les parties politiques, souvent à l'encontre du bien public, comme on a pu l'observer au Québec au cours de réformes en cours dans le domaine de la santé et de l'éducation.

2. Comment développer des formules de gestion nouvelles mettant en synergie les différents acteurs impliqués dans un projet régénération d'un milieu de vie ? La gestion des dispositifs de l'action concertée et de l'action intersectorielle est un enjeu central de toute démarche d'intervention collective. Au-delà d'une simple coordination au niveau local de l'action de différents intervenants, il s'agit de gérer l'action collective en impliquant les différents acteurs et mobilisant les ressources disponibles sur un projet commun. Mais qu'il s'agisse de transformer la gestion traditionnelle des institutions existantes ou de concevoir des modèles de gestion de l'action collective impliquant une multiplicité de partenaires, la question centrale demeure toujours le rôle, la place et le partage du pouvoir des groupes sociaux dans la conception et la mise en oeuvre des programmes de développement.

Un autre défi de la transformation de la gestion institutionnelle est de passer de la table de concertation à l'action proprement dite. Comment dépasser le simple dialogue, briser l'inaction, les échanges stériles qui renforcent les intérêts corporatifs et les cultures sectorielles ? L'action intersectorielle tend, dans nos milieux dans lesquels nous intervenons, à engendrer, au fur et mesure de sa progression, la connaissance de l'autre, l'apprentissage d'une façon différente de planifier et de mettre en oeuvre les actions dans une perspective d'adaptation mutuelle.



La reconfiguration actuelle des villes nous impose de nouvelles règles d'actions intersectorielles basées sur la rigueur des démarches de coopération et des résultats à atteindre. Mais ces transformations ne sont pas faits sans heurts, il faut comprendre que l'évolution des institutions publiques a été marquée par l'impuissance devant la complexité des problématiques sociales : elles remplissent un vide social, conséquence de la fragmentation des tissus sociaux au sein de communautés. Mais souvent leurs capacités d'intervention sont limitées et morcelées par clientèle, par programme et ou par une vision assistantienne. Cette réalité, on la perçoit dans le quartier La Croix-Rousse à Lyon et dans le quartier Sainte-Marie à Montréal. Cette institutionnalisation des rapports sociaux qui deviennent codifiés, les individus, les organismes communautaires devant s'adapter au langage, aux procédures et aux contraintes institutionnels. A. Gorz définit la société civile comme le tissu des relations sociales que les individus établissent entre eux au sein de groupes ou de communautés qui ne doivent leur existence ni la médiation, ni à l'acte institutionnel de l'État. Ainsi dans le quartier Sainte-Marie, lorsque la Ville de Montréal a démarré la démarche de revitalisation, la CDEC Plateau Mont-Royal et les groupes communautaires intervenaient depuis plusieurs années à la régénération de leur territoire dans le cadre du projet *Quartier en action*, « axé principalement vers la réalisation d'initiatives locales favorisant l'engagement communautaire et l'identité du quartier » (Divay et al, 2004, p. 162). Lorsque la municipalité a lancé l'appel d'offre pour le choix des membres du comité de revitalisation locale (CRL) de la démarche, les membres du projet *Quartier en action* ont dû faire des pressions politiques auprès des élus municipaux pour être reconnus comme organisme ayant de l'expertise, des assises auprès du milieu et d'être reconnu membre d'office du CRL. De plus, le groupe d'intervention de Sainte-Marie (GISM) avait également débuté une démarche sur l'amélioration du cadre de vie du quartier. Ce groupe regroupait des intervenants institutionnels et communautaires. La coexistence entre ces diverses démarches a été un point de tension exprimé à plusieurs reprises lors des entrevues qui n'a jamais vraiment été réglé à la satisfaction de la CDEC et du mouvement communautaire. Pour plusieurs, la Ville de Montréal tentait de récupérer tout le travail réalisé par le passé.

Une situation similaire s'était passée lors de la mise en œuvre des actions dans le cadre des quartiers sensibles à la fin des années 1990. Les organismes communautaires avaient été essentiellement considérés comme des acteurs à qui on offrait du financement pour la mise en œuvre de projets.

Lorsque la Ville a mis en place son projet de revitalisation urbaine intégrée, nous, les groupes communautaires, n'avons jamais été consultés sur le contenu et la mise en œuvre du projet. Pourtant nous intervenions depuis plusieurs années avec peu de moyen. Nous avons réussi à mobiliser les réseaux communautaires et institutionnels. Nous avons eu l'impression de ne pas être reconnus par la Ville et que nous devions nous adapter à leur vision (Intervenante du projet Quartier en action).

Dans le quartier La Croix Rousse, tout le projet de revitalisation a été planifié et mis en œuvre par le réseau institutionnel dans le cadre du contrat de ville entre l'État, la région, l'agglomération, la Ville de Lyon et le quartier de la Croix-Rousse. Le mouvement associatif était mis à contribution pour la mise en application du plan de revitalisation. Plusieurs acteurs du milieu associatif déploraient qu'on ne reconnaissait pas leur enracinement dans le milieu et qu'ils étaient sollicités à mettre en œuvre des mesures pour revitaliser le quartier, en particulier dans le domaine de l'habitation. Ils avaient l'impression qu'aux solidarités de quartier et de proximité se substituaient les réseaux institutionnels. Si on voulait caricaturer la situation en France, on pourrait dire que la politique de la ville est l'affaire des institutions publiques. Le système de gestion de la politique de la Ville s'appuie sur l'État et les collectivités qui interviennent continuellement sur les mécanismes de développement urbain. Il n'y a pas de longues traditions ancrées chez les individus et le milieu associatif de prise en charge au niveau local. On commence depuis quelques années, dans les contrats de ville de deuxième génération, à parler de coresponsabilité entre l'État et les communautés locales.

La composante de la gouvernance locale est encore là un enjeu entre les acteurs institutionnels et communautaires qui s'inscrit dans l'exercice de la démocratie participative, qui globalement vise le développement d'une collectivité et prend forme par la participation des acteurs formés et intéressés par un enjeu social et économique. Or, pour que la gouvernance s'actualise véritablement, il faut un élément déclencheur, soit le projet de revitalisation qui est une autre composante. Lors des entrevues, ce projet était vu comme un lieu d'émergence d'une pensée et d'une action commune. Ce projet de régénération urbaine était la raison d'être du réseautage et du partenariat. C'est autour d'un projet collectif que les gens se réunissent et se mobilisent. Le projet est le fil conducteur qui alimente ces composantes. Il y a le processus d'animation, de réflexion, de planification, de décision, de mise en œuvre et d'évaluation. Ce processus fait appel à la création de partenariats, de coalitions, de mise en réseau qui sont des éléments essentiels à la gouvernance et à la démocratie participative. Ce projet de revitalisation permet à la population, aux élus et aux divers acteurs d'entrer en interaction, de se réseauter, de construire un partenariat et de mettre en commun les ressources nécessaires à la mise œuvre d'actions de régénération. C'est à l'intérieur des trois projets de revitalisation qu'on a pu observer le renouvellement du développement local.

La démarche de Sainte-Marie était issue du Sommet de 2002, en particulier des chantiers *Une vision intégrée pour un développement urbain et durable* et *Lutte contre la pauvreté*. Le projet était essentiellement encadré par quelques services corporatifs en ayant pour objectif notamment de changer la culture des arrondissements par la reconnaissance des acteurs du milieu. Dans les faits, la participation des services corporatifs aux arrondissements a été « variable en intensité de collaboration selon les services et le moment » (Divay et al, 2004, p. 209).

La mise en place d'un mode intégré d'organisation et de gestion de développement urbain, dans le quartier Sainte-Marie, démontre qu'il faut du temps, qu'une pareille approche ne se décrète pas et que « le mode d'organisation pour une phase de planification est habituellement bien différent du mode de gestion opérationnelle » (Divay et al 2004, p. 210). Dans ce quartier, nous en sommes encore à la phase de planification et d'identification de modes de gestion participatifs. Dans leur ensemble, les dispositifs qui favorisent la création et la mixité des relations sociales font partie des composantes de changement des rapports institutionnels avec le mouvement communautaire et la population. La spécificité des problématiques liées à la dévitalisation des milieux de vie ne peut être traitée que s'il existe une relation constante entre les utilisateurs et les dispensateurs de services. Cela nécessite la création d'espaces d'information et de négociation dans lesquels sont débattus les différents éléments de la démarche de la revitalisation d'un milieu de vie. Les trois projets de revitalisation sont des lieux d'expérimentation sur le plan organisationnel et de la gestion. La mise en œuvre de tels processus suppose des plans d'organisation et interorganisationnels où les actions de multiples acteurs soient explicitement arrimées. L'action intersectorielle comme composante dans les projets est encore un enjeu important. Ces projets de revitalisation urbaine apportent une contribution significative au renouvellement des pratiques liées à l'intersectorialité. La préoccupation de l'intersectorialité semble dépasser les liens entre les organisations et fait référence de plus en plus à la contribution et à l'influence des différents secteurs d'activités. Le succès de l'action intersectorielle sur des problématiques urbaines est étroitement lié à la reconnaissance de la complexité inhérente des problématiques urbaines et à la responsabilité que tous les secteurs d'activité doivent assumer face aux solutions à mettre en œuvre en ce qui concerne :

- les différents facteurs économiques, sociaux, culturels, économiques et environnementaux qui structurent les rapports sociaux ;
- les modes de vie, les pratiques organisationnelles et les modes d'utilisation de l'espace et des équipements ;

- les conditions d'accès aux ressources et services (santé/services sociaux, formation, employabilité, sécurité, culture/loisirs...) ;
- le fonctionnement des organisations et leur mode de gestion ;
- les réseaux d'information et de communication entre les personnes et les organisations.

#### **4.2.5 Une redéfinition du rôle de l'acteur principal**

L'acteur principal dans chacune des démarches de revitalisation analysée reflète une transformation profonde des phases et des méthodologies utilisées de mise en œuvre en intégrant de multiples éléments qui conditionnent la réalisation de tels projets. Il faut se rappeler que la direction de la démarche dans le quartier de la Croix-Rousse est assumée par les institutions sous forme d'une équipe de projet provenant de la Communauté urbaine et de la Ville de Lyon. À Sainte-Marie, la responsabilité était assumée par la Ville de Montréal, plus précisément par la Direction des sports, des loisirs, de la culture et du développement social. Pour les premiers quartiers de Trois-Rivières, c'était la CDEC-ÉCOF qui assume la coordination du projet. Chaque projet possède des éléments qui leurs sont communs dans les approches et des méthodes spécifiques d'intervention, en fonction de la situation à laquelle ils sont confrontés, aux moyens disponibles et aux capacités des acteurs. Ces éléments sont en constante évolution reliée au contexte de mutation profonde des villes. Les différences dans le rôle des acteurs, nous le retrouvons dans l'élaboration et la mise en œuvre des différentes phases inhérentes à ce type de projet :

- la réalisation du diagnostic ;
- la définition des objectifs et des résultats ;
- l'élaboration des projets et des programmes d'intervention ;
- l'organisation des modes de gestion ;
- le choix des méthodes d'intervention et des stratégies de développement ;
- le choix des modes d'évaluation.

### **Le diagnostic : l'analyse des situations**

De la façon dont on pose les enjeux de développement découle pour une large part de leur mode de résolution. Le regard sur la réalité conditionne le traitement qui sera envisagée et sera différent du réseau institutionnel et communautaire. L'identification et l'interprétation des enjeux du quartier constituent donc un moment décisif qui engage l'élaboration du projet de revitalisation dans toutes ces phases. Si l'on regarde la démarche de la Croix-Rousse, le portrait de la situation s'est effectué de façon assez standardisée, par la recherche documentaire et la validation auprès de certains nombres d'organismes provenant de différents secteurs. Dans le quartier Sainte-Marie, en plus de la recherche documentaire, de la validation auprès d'intervenants clés, il y a eu des assemblées publiques pour à la fois valider et bonifier le contenu auprès de la population. Dans les premiers quartiers de Trois-Rivières, on a utilisé l'enquête consciencieuse où chaque résident du quartier a été visité pour identifier les enjeux et leur vision des solutions à mettre de l'avant. ÉCOF qui est l'acteur principal, considérait cette étape comme un outil de cueillette d'information et de sensibilisation de la population à devenir des acteurs de la démarche de revitalisation.

Contrairement aux démarches de La Croix-Rousse et de Sainte-Marie qui ont utilisé les techniques habituelles et gérées par des professionnels spécialisés, la démarche de Trois-Rivières considérait que les résidents des premiers quartiers possédaient une expertise pour identifier les problématiques urbaines de leur milieu qui sont de nature diverse et couvrent différents champs d'activités (habitation, santé, éducation, emploi, etc.), ainsi que les potentialités de leur milieu. Lors des entrevues, il ressortait assez clairement que les phénomènes faisant référence aux problèmes peuvent n'être que des symptômes de processus structurels d'une autre nature

### **De l'analyse à l'action**

L'élaboration des projets, dans les quartiers La Croix-Rousse et Sainte-Marie, origine d'une commande institutionnelle.

« Le problème est posé dans les termes de l'institution qui veut le résoudre, en fonction de sa logique propre, il faut donc s'interroger sur la façon dont les problèmes sont définis par les commanditaires et opérer un travail de déconstruction de la demande pour identifier les enjeux sous jacents » (Jaillet, 2000, p. 35).

Souvent les problèmes ayant une visibilité sociale et politique immédiate ou paraissant menacer l'ordre public sont pris en compte par les institutions. À Trois-Rivières, à partir des constats identifiés lors de l'enquête conscientisante, les promoteurs visaient à dégager les différents facteurs qui contribuent à la formation des problématiques que l'on envisageait de traiter, car c'est en agissant sur ces facteurs que l'on peut espérer les résoudre ou du moins les atténuer. Tout l'approfondissement de la construction des problématiques s'est largement élaboré de façon empirique à partir de l'expérience des intervenants communautaires dans les premiers quartiers depuis de nombreuses années. On partait du postulat qu'il est insuffisant d'interpréter la réalité mais de la transformer ou tout le moins de la modifier. Les trois projets se sont interrogés sur les facteurs qui produisent les problématiques pour déboucher sur le diagnostic. Ceci a permis d'identifier les possibilités de modifier les situations en agissant sur les facteurs sur lesquels il est possible d'agir qui sont de responsabilité du palier local.

Le passage de l'analyse à l'action pose un problème de fond, car on choisit souvent le cadre de référence théorique sur lequel on fonde l'analyse en fonction de la compétence des institutions et des professionnels qui sont associés pour la mise en œuvre du projet de revitalisation. Ceci se pratique couramment, les professionnels interprétant les phénomènes en fonction de leurs propres compétences et s'appuyant sur des théories pour légitimer leur intervention. Les phénomènes liés à la pauvreté sont multidimensionnels, il est nécessaire de confronter plusieurs types d'analyse du même problème et d'explorer différents modes d'intervention.

Dans le quartier Sainte-Marie et les premiers quartiers de Trois-Rivières, ils ont mis en place plusieurs comités de travail composés à la fois d'intervenants des réseaux institutionnels et communautaires pour procéder à l'analyse des problématiques et à élaborer des pistes d'action. Cette façon de procéder a eu l'avantage d'avoir un point de vue pluriel par la diversité des acteurs et d'explorer une série de pistes de solutions. À La Croix-Rousse, l'ensemble du processus relié au diagnostic a été élaboré par des professionnels dans le cadre du contrat de ville de l'agglomération de Lyon, avec une contribution modeste du secteur associatif.

### **La mise en œuvre des projets**

L'élaboration des projets s'appuie sur les résultats du diagnostic et vise à traduire, au plan opérationnel, les objectifs qui s'en dégagent. Les actions envisagées doivent constituer un ensemble cohérent de mesures coordonnées entre elles dans un espace opératoire défini et qui se planifie dans une échéance déterminée. Pour La Croix-Rousse, l'élaboration des projets s'est fait dans une perspective faisant appel à la rationalité des professionnels, contrairement à Trois-Rivières et Sainte-Marie où la construction des projets a fait référence à la rationalité et à l'imagination, tout en tentant d'être rigoureuse et crédible aux yeux des différents partenaires. Dans les trois projets, la planification des projets a été l'un des éléments qui a le plus interpellé les divers acteurs. Les commanditaires des projets ont des objectifs implicites. Au-delà de leur déclaration d'intention, des objectifs visés et des résultats attendus, ils sont tributaires de leur logique, de leur agenda de travail et de leur positionnement auprès des autres acteurs qui peuvent être contradictoires avec les intentions qu'ils expriment. Les projets ont constitué un compromis entre la mission de chacun des organismes participants, les données recueillies lors de l'analyse et les moyens disponibles pour la mise en œuvre. L'exercice de l'adéquation entre les projets proposés et les moyens disponibles a constamment été une préoccupation majeure. La réalisation des projets dépend autant de la volonté politique des élus que des moyens qu'ils sont prêts à consacrer.



À La Croix-Rousse, les moyens financiers et techniques provenant du contrat de ville étaient assez consistants pour entreprendre des actions sur le cadre et les conditions de vie des habitants du quartier. Pour les premiers quartiers de Trois-Rivières, les moyens étaient modestes et servaient à financer l'équipe de permanents et quelques projets. Les ressources financières provenaient essentiellement de divers programmes de financement disponibles des paliers des gouvernements fédéral, provincial et des institutions associées à la démarche. Les promoteurs se retrouvaient dans la même dynamique que la plupart des organismes communautaires assujettis à la précarité des ressources et sans garantie de récurrence dans le temps et, surtout, que l'accès au financement s'inscrivait dans la logique des programmes avec leurs critères spécifiques. Le temps exigé pour la permanence à faire des demandes de financement est considérable et laisse de moins en moins de temps pour le développement et la gestion des projets. Il faut préciser également qu'il n'y a aucun financement provenant de la municipalité qui pourtant devrait être un pourvoyeur important pour ce type de projet. La municipalité commence à peine à faire le lien entre le projet de revitalisation et les interventions dans le domaine de l'habitation, de l'aménagement, des espaces verts et de la culture, en grande partie grâce à la complicité de quelques fonctionnaires et d'une des membres du comité de coordination qui été élue au conseil municipal et qui provenait du secteur communautaire. Pour Sainte-Marie, l'ensemble des ressources financières a été utilisé à la mise en place de la démarche (portrait du milieu, engagement d'un chargé de projet, formation du comité de revitalisation locale, consultation de la population sous diverses formes...). Ceux-ci se sont dotés d'un plan d'action comportant quatre orientations stratégiques touchant le développement de la fonction résidentielle, d'un milieu de vie dynamique et sécuritaire, de l'emploi local et de l'amélioration des conditions de santé, et accompagnées de plusieurs dizaines d'actions. La principale contrainte rencontrée a été le flou entourant le CRL. Pour certains, la Ville de Montréal est apparue comme le bailleur de fonds, mais aussi comme l'instance de contrôle, et les autres acteurs avaient l'impression d'être confiné à un rôle consultatif. Cette ambiguïté est toujours présente.

Sur le plan de l'affectation des ressources, la Ville s'attendait à une contribution des autres acteurs dans la mise œuvre des actions, et en même temps l'arrondissement arrivait difficilement à prévoir ou à intégrer des budgets pour l'application du plan d'action qui était dans le cadre de sa mission. Plusieurs intervenants ont exprimé leurs doutes sur la pérennité du projet. Le rôle de l'acteur principal a une influence sur l'ensemble des composantes. C'est l'articulation entre la conception et le problème de fond, car on choisit les référents théoriques sur lesquels on fonde l'analyse en fonction du cadre de référence, des compétences, de l'expérience des organisations et personnes qui agissent à l'intérieur de ces dernières. Les intervenants interprétant les phénomènes en fonction de leur vision et s'appuyant sur un cadre conceptuel pour légitimer leur action. Les trois projets de revitalisation comportaient des problématiques multidimensionnelles. Les acteurs ont été confrontés à transformer leurs modes d'analyse et à expérimenter différents modes d'intervention. Pour les institutions, les projets de revitalisation ont un effet déstabilisant sur leur conception de l'approche globale, de l'action territoriale, de la gestion des projets, de l'harmonisation des modes de gestion et des rapports entre les organisations, sur la gouvernance et la dynamique locale, la participation des collectivités locales et du rôle des politiques publiques.

Si l'on veut que l'analyse soit un support à l'action, tous les acteurs concernés doivent être impliqués durant la réalisation. Ce qui a été le cas pour Trois-Rivières mais non pour Lyon et Montréal où l'analyse et la planification des actions ont été effectuées presque exclusivement par des professionnels. Dans la définition des objectifs et des actions, la composante de dynamique sociale des milieux a un impact sur les dispositifs d'intervention. Les organisations n'avaient pas toutes la même expérience et la même volonté à s'assurer :

- de l'accord de tous les partenaires et surtout de leur motivation à trouver des solutions aux problématiques ;

- de leur capacité à mettre en œuvre les décisions qu'ils étaient prêts à prendre en tenant compte des contraintes politiques et administratives, en particulier pour les acteurs institutionnels ;
- de leur détermination à accepter un point de vue différent qui vient requestionner leur positionnement initial. Cette situation s'est vécue fréquemment à Lyon et à Montréal de la part des institutions ralentissant ainsi la démarche, parfois la rendant totalement inopérante.

Au moment de la mise en œuvre des projets, plusieurs personnes interrogées ont constaté l'importance de développer certaines compétences multiples : faire des montages financiers, gérer du personnel, élaborer et planifier des actions, créer des services, négocier avec des intervenants aux cultures différentes, mettre au point des stratégies, traiter de multiples conflits dans un contexte difficile avec des moyens limités. Souvent ces compétences étaient rarement réunies chez une même personne, en particulier en Europe où l'on ne retrouve pas l'équivalent des organisateurs communautaires comme au Canada et aux États-Unis. Cette situation amène une difficulté supplémentaire à associer la population qui est autre chose que la validation sous forme d'assemblée publique ou de conseils de quartier qui sont là pour avaliser des décisions déjà prises. L'acteur principal, dans sa façon de se positionner dans son rôle de coordination, aura une influence ou non sur la capacité de mobiliser démocratiquement l'ensemble des acteurs.

## CONCLUSION ET CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'objectif principal était d'effectuer une analyse sur les fondements théoriques et pratiques des approches intégrées de développement urbain durable, en ce qui a trait à la revitalisation des trois sites situés dans les villes de Lyon, Montréal et Trois-Rivières. De plus, il s'agissait d'identifier le degré de présence des composantes qui caractérisent ces approches, de comprendre le contexte de la mise en œuvre des trois projets et le rôle des acteurs institutionnels et communautaires, d'analyser les stratégies et les méthodes d'intervention, de saisir les similitudes et d'expliquer les différences selon la conjoncture des projets afin de clarifier le concept d'approches intégrées de développement durable.

Les principaux résultats de l'analyse, en ce qui concerne la variation des composantes et leurs causes, sont de plusieurs ordres. Les différences entre les projets apparaissent sur le plan conceptuel et sur le plan des pratiques d'intervention. Ces différences sont présentes à certains niveaux :

- Les trois projets s'appuient sur des contextes politiques différents. En France, le projet de la Croix-Rousse s'inscrit dans la politique de la Ville de l'État français et son outil de mise en œuvre est le contrat de ville. Le projet de Sainte-Marie est encore au stade expérimental d'un programme de revitalisation urbaine intégré (RUI) de la Ville de Montréal, sans orientations précises des paliers gouvernementaux supérieurs, fédéral et provinciaux. À Trois-Rivières, c'est une initiative du secteur communautaire qui intervient depuis plusieurs années dans la lutte contre la pauvreté sans s'appuyer sur une politique institutionnelle quelconque. Ces différences auront pour conséquence d'amener des contraintes d'accès aux ressources dans les cas du quartier Sainte-Marie et des premiers quartiers à Trois-Rivières.

- Le développement durable est inégalement présent dans les trois projets. Généralement, la référence touche les aspects traditionnels des problématiques environnementales (eau, air, déchets, transport collectifs et les espaces verts). Le dernier contrat de ville de l'agglomération lyonnaise fait explicitement référence à la mise en place d'une politique et d'une stratégie qui favorisent un développement économique et social continu sans porter atteinte à l'environnement et aux ressources naturelles, bases de l'activité humaine et des développements futurs. Pour le projet de Trois-Rivières, il existe peu de collaboration entre la municipalité et ÉCOF dans la mise en œuvre de la démarche de revitalisation des premiers quartiers. Les autorités municipales se sont dotées d'orientations en matière d'environnement à travers le plan d'action en développement social sans faire référence à la démarche de revitalisation des premiers quartiers. Néanmoins, ÉCOF commence à intégrer des actions sur les espaces verts. Dans Sainte-Marie, la référence au développement durable est pragmatique et vise la décontamination des anciens industriels pour les rendre accessibles à la construction d'habitations.
- La contractualisation entre les acteurs est présente à La Croix-Rousse, dans le cadre du contrat de Ville qui est le fondement de la politique française de développement urbain. À Sainte-Marie, il y eut l'épisode brève de l'entente entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal sur la revitalisation d'un certain nombre de zones sensibles, mais qui ne s'est jamais concrétisé sur des ententes contractuelles entre les parties, même si le terme contrat de ville est présent dans l'un des programmes de la Ville de Montréal en développement social. D'autre part, malgré les tentatives de l'élue municipale de Sainte-Marie d'explorer informellement la possibilité d'ententes d'un partage des responsabilités et des ressources entre les organisations de l'arrondissement, il n'y a jamais eu de suite concrète. Le projet a toujours été identifié comme étant la responsabilité de la Ville de Montréal et il n'y a pas encore de traditions de contractualisation au Québec.

- À Montréal, on fonctionne encore sous la forme d'ententes qui s'inscrivent à l'intérieur de programmes. Pour Trois-Rivières, l'ensemble de la conception et de la mise en œuvre des projets fonctionne par consensus entre les acteurs à cause du caractère volontaire de l'adhésion des organisations à la démarche de revitalisation. ÉCOF n'a aucune légitimité politique pour engager des discussions sur des ententes contractuelles entre les parties. De plus, il est également confronté à la responsabilité d'assurer le financement de l'équipe de coordination et des projets par l'entremise des programmes gouvernementaux de financement. Malgré ces contraintes, lors des entrevues, la plupart des personnes exprimaient clairement qu'ils étaient plus à l'aise avec l'approche consensuelle qui leur semblait mieux adaptée à leur culture organisationnelle.
- Les groupes communautaires au Québec, par leur enracinement et leur pratique, contribuent largement au renouvellement des modèles d'intervention et des formes de démocratie locale, alors qu'en France le mouvement associatif est souvent intégré à l'appareil d'État. Une différence majeure est la définition de la notion de communauté, alors qu'en France, on associe le terme à celui du communautarisme ethnique et à la fermeture sur les autres cultures. Au Québec, cette notion signifie l'existence d'un mouvement collectif autonome et la reconnaissance d'un espace entre l'individu et l'État. À Trois-Rivières, ÉCOF, qui assume le leadership de la démarche de revitalisation et fait partie de la mouvance d'une fraction du milieu communautaire dans le champ économique, a constitué un temps fort de l'orientation et des débats au sein de ce mouvement en ce qui a trait à leurs pratiques. À l'échelle des quartiers, ÉCOF regroupe différents organismes communautaires sur la base d'une appartenance commune à un territoire. Certains sont autonomes et regroupent que les groupes communautaires. D'autres intègrent le réseau institutionnel. Dans tous les cas, le secteur communautaire constitue un interlocuteur incontournable de la part des institutions publiques. Il intervient sur les questions de démocratie locale, de lutte contre la pauvreté, du cadre et des conditions de vie des quartiers.

Par contre le mouvement communautaire, dans un contexte de retrait de l'État et de décentralisation, est de plus en plus sollicité à assurer la gestion d'une partie des services de proximité. La question de son autonomie est alors posée face à l'État et au risque de devenir un instrument au service des institutions publiques et de ses modes de financement par programme, par projet et par clientèle.

En France, certaines questions sont également d'actualité. Comment concilier la perspective des mouvements sociaux avec la coresponsabilité de la gestion urbaine ? Quelle est la place et quel est le niveau d'autonomie de telles structures comme les conseils de quartier ? Même si la participation de la population est considérée comme une condition de réussite chez les intervenants des trois projets, on note des différences marquées entre ceux-ci. À la Croix-Rousse, on retrouve un milieu associatif vivant et enraciné dans son milieu. Ce dernier est par contre peu présent dans la démarche de revitalisation. De même, un conseil de quartier formé depuis quelques années est composé surtout d'intellectuels. La politique de la Ville a mis en place un décret formalisant les conseils de quartier voici quelques années. Les membres du conseil de quartier La Croix-Rousse craignaient de perdre leur autonomie par rapport à l'État, surtout que l'élu municipal possède un pouvoir important. L'un des membres de ce conseil de quartier exprimait une opinion largement répandue *que la participation de la population ne se décrète pas par une loi*. Dans le quartier Sainte-Marie, on retrouve trois niveaux de participation. Un premier niveau où la population est conviée à titre consultatif à valider les diverses étapes de la démarche sous forme d'assemblées publiques (validation du projet de revitalisation, diagnostic du milieu et plan d'action). Un second niveau caractérisé par la présence de deux représentants de la population sur le CRL. Enfin, un troisième niveau dans le cadre de la démarche *Quartier en action* initiée par la CDEC du Plateau Mont-Royal où la population est appelée à jouer divers rôles dans l'organisation d'activités culturelles et d'éducation populaire.

Cette initiative était organisée à l'extérieur de la démarche de revitalisation causant des tensions entre la Ville de Montréal et la CDEC. Ce contexte crée de la confusion sur la pertinence pour la population de participer à une telle démarche, parfois certains avaient l'impression d'être sollicités par deux projets de revitalisation. À Trois-Rivières, tout le processus de revitalisation s'appuyait sur la participation citoyenne. Lors de l'assemblée publique du lancement du projet, la population était conviée à valider le projet, au cours d'assemblées publiques délibérantes. Dans chacun des premiers quartiers, des comités de citoyens se sont formés pour être à la fois le relais sur le plan de la démarche de revitalisation et pour développer divers projets dans leur milieu avec, régulièrement, une reddition de compte sous la forme d'une assemblée délibérative. La formation de ces comités de citoyens a été une démarche à long terme de mobilisation. Il n'était pas évident de mobiliser la population des quartiers à la fois sur des projets et sur la validation des orientations, d'assurer un leadership dans leur milieu et de concilier les différences reliées aux catégories sociales des résidants. Après quelques années de travail d'animation du milieu, les comités sont fonctionnels et contributifs au projet. Enfin la participation de citoyens provenant des comités de quartier était sollicitée pour contribuer aux travaux du comité de coordination. Encore là, il a fallu y mettre le temps et réaliser un long travail d'éducation populaire pour susciter la participation à cette instance décisionnelle et la rendre contributive.

La participation est et va demeurer sans doute un enjeu majeur de l'ensemble des démarches de revitalisation. La population est sollicitée simultanément à contribuer au développement de plusieurs projets d'intérêt public à la fois par le réseau institutionnel et communautaire. Les formes les plus connues sont les consultations publiques où, souvent, la consultation est perçue comme un processus servant à légitimer une décision prise par les institutions publiques, les référendums où le risque d'être l'instrument de groupes d'intérêt organisés est présent, ainsi que les divers comités d'usagers qui exigent du temps de préparation.



À quelques reprises, lors des entrevues, les membres de la communauté exprimaient leur réserve par le fait qu'ils sont sursollicités et qu'ils n'ont pas le temps de se donner toute la rigueur pour apporter une contribution qui leur soit satisfaisante. Certains craignaient l'influence de certains professionnels qui font passer leurs intérêts stratégiques avant celui du bien commun. La nécessité de favoriser la participation des collectivités locales est présente dans l'ensemble des politiques et des programmes de développement urbain observés au cours de cette recherche. C'est l'un des éléments qui a une influence marquante sur le renouvellement des politiques urbaines.

### **Le renouvellement des politiques urbaines**

En France, au début des années 1990, on a vu apparaître la conception d'un État « animateur ». Cette conception, fondée sur la politique de la Ville, se voulait l'instrument de mobilisation des énergies de l'appareil gouvernemental et des communautés locales au nom de la solidarité. Cette mobilisation autour de la solidarité devait se jouer à toutes les échelles : au plan national, l'État voulait simplifier son rôle auprès des autres paliers régional et local. À l'échelle des régions et des agglomérations, la relation contractuelle entre l'État et les communautés locales constituait le pivot autour duquel devait se concrétiser la solidarité en lien avec des projets structurants de régénération urbaine. Le défi était de taille et demeure toujours actuel. Le premier enjeu était de faire converger les différentes politiques sectorielles au service d'un même projet territorial. Malgré les hésitations et quelques ratés, en ce qui concerne la mise en œuvre de ces divers types d'ententes entre l'État et les collectivités locales (contrat de ville, contrat d'agglomération et contrat de quartier), cette procédure a conduit quand même au maintien des politiques publiques et à une délégation plus grande des responsabilités aux collectivités locales en ce qui trait aux méthodes et stratégies d'intervention urbaine. Aujourd'hui, non seulement en France et dans plusieurs pays européens, on retrouve avec quelques variables l'approche contractuelle entre l'État, la région et la municipalité.

En France seulement, cette politique de la Ville s'est inscrite dans le temps, puisque nous en sommes à la troisième génération. En plus de vingt ans, le nombre d'expériences, de réussites et d'échecs, l'est tout autant. De 22 contrats de quartiers signés en 1981, on est passé à 1 500 en 2000 et de 13 contrats de villes en 1989, on est passé à 2 476 en 2000. Aujourd'hui, environ vingt agglomérations bénéficient d'un contrat de ville. Au Québec, nous en sommes encore à l'expérimentation, dans quelques villes, à la mise en œuvre d'approches intégrées et durables de développement intégré initiée par quelques municipalités, le réseau de la santé à travers les centres locaux de services communautaires (CLSC), le réseau des villes et villages en santé et par des organismes communautaires, notamment, à Trois-Rivières, Québec, Gatineau, et Sherbrooke. Peut-on penser qu'avec les revendications des grandes villes canadiennes, en ce qui a trait à leur sous financement, on verra émerger un embryon de la Politique de la Ville, tant au Canada que dans les provinces, dans une perspective intégrée comme on commence à retrouver dans quelques villes de l'ouest du pays ?

### **Penser, planifier et faire le développement urbain : des constantes**

Six grandes constantes que l'on peut associer aux facteurs de réussite se retrouvent dans les orientations des trois projets :

- des approches globales qui doivent prendre en compte la diversité et la complexité des problématiques sociales, économiques, culturelles et environnementales. Il s'agit d'élaborer des dispositifs qui intègrent l'ensemble des éléments qui structurent la vie d'une communauté ;
- les approches transversales et interpartenariales qui visent une mise en synergie des acteurs où l'on puisse les faire travailler ensemble et en même temps ;
- la territorialisation des approches qui suppose d'agir dans un cadre territorial bien défini comme le quartier d'appartenance afin de jouer sur les effets de proximité et de complémentarité ;

- l'articulation de l'approche territoriale avec des politiques publiques plus globales afin que les stratégies d'intervention développées n'aient pas d'effets contradictoires avec les actions conduites au niveau local ;
- la participation de la population est vue comme une condition de réussite incontournable à toutes les étapes de la mise en œuvre des projets.

Ces constantes se retrouvent dans les diagnostics, la planification, la mise en œuvre et la gestion des projets sur chacun des sites. On remarque la recherche d'un modèle organisationnel dont les paramètres ne sont pas encore clairement définis. Ce modèle organisationnel en devenir vacille entre l'approche consensuelle, sans vote à la majorité, le développement d'une approche contractuelle entre les acteurs et une participation accrue des collectivités locales. Visiblement, il y a un questionnement sur comment concilier la démocratie représentative et participative qui vient interpellier le rôle et la place de acteurs dans le processus (élus, décideurs/gestionnaires, intervenants et la population) ? On explore des formules qui permettraient de dépasser la logique des groupes d'intérêt, du clientélisme ou encore la lutte contre la logique de l'assistance en s'appuyant sur la notion de coresponsabilité entre les acteurs à toutes les étapes de mise en œuvre des projets.

### **Un leadership à démocratie variable**

Dans les trois projets, la forme de leadership s'avère déterminante pour la réussite ou l'échec des démarches de revitalisation. Les formules développées dans chacun des projets sont très différentes. À La Croix-Rousse, les élus assument le leadership à tous les échelons territoriaux (national, communauté urbaine, agglomération, ville et quartier) et à chaque étape de mise en œuvre des projets.

Ce mode d'organisation n'est pas sans créer des tensions entre les élus des divers niveaux de représentation. Cela a pour conséquence notamment une accumulation de procédures de validation, de politiques, de programmes, de façons de faire différentes et un manque de cohérence dans la mise en œuvre des projets. On retrouve également la présence d'une bureaucratie lourde pour la gestion des projets ce qui a pour conséquence une perte de temps et d'énergie. Ce leadership politique est peu partagé avec le milieu associatif. Dans le quartier Sainte-Marie, la venue du projet de revitalisation, sous la direction de la Ville de Montréal, créait un autre espace de concertation qui en comptait déjà un certain nombre (CDEC, le Groupe d'intervention de Sainte-Marie (GISM), Alerte Centre-Sud). Au moment du processus de démarrage, la nomination des membres du CRL a été perçue par plusieurs comme n'étant pas suffisamment transparente. Ils avaient l'impression que le choix des participants avait été déterminé d'avance par l' élu local. Par la suite, il s'est installé une ambiguïté sur le rôle de la Ville. Dans un premier temps, la municipalité a assumé le leadership de la démarche comme bailleur de fonds et également comme coordonnateur, mais sans règles claires sur le plan du fonctionnement du CRL. Le compromis adopté a été la formule par consensus. Malgré que le CRL devait être l'instance de décision, dans les faits plusieurs représentants avaient l'impression qu'ils étaient qu'une instance consultative, les décisions étaient prises par l'arrondissement. Même si le plan d'action a reçu l'approbation du CRL, plusieurs ont encore le sentiment que les différents services municipaux de l'arrondissement avaient validé au préalable le contenu du plan d'action. Cette confusion des rôles a ralenti considérablement la démarche de revitalisation. Au moment d'écrire ces lignes, il n'y a pas eu de réunions du CRL depuis plusieurs mois et la mise en œuvre du plan d'action est au point mort. La leçon à tirer est que la Ville de Montréal a joué plusieurs rôles à la fois sur le plan du leadership politique, de la coordination, de l'animation, de la mise en œuvre et du maintien du partenariat, ainsi que du démarchage auprès des organismes partenaires. Les représentants de la Ville ont été incapables de faire preuve de discernement en jouant simultanément les rôles de décideur, de leader et de partenaire.

Il devient urgent, pour plusieurs acteurs, de clarifier le rôle et les pouvoirs de la Ville et de proposer des règles de fonctionnement claires. De plus, cette dernière devra reconnaître l'expertise des concertations existantes dans le quartier et développer des modes de démocratie participative. Le secteur communautaire aura à se positionner plus clairement sur son rôle à devenir coresponsable de la mise en œuvre de la démarche de revitalisation, en acceptant d'intervenir en amont des problématiques sociales et économiques tout en maintenant sa fonction de défense des droits démocratiques. Pour les premiers quartiers de Trois-Rivières, c'est sans doute la formule de leadership assumée par ÉCOF la plus souple, démocratique et efficace. Les acteurs institutionnels et communautaires lui reconnaissent ce rôle, sauf la mairie de la Ville. La réussite du projet de revitalisation est impossible sans la participation et la contribution de la municipalité. Avec l'élection comme conseillère municipale d'une militante du secteur communautaire, un premier pas a été franchi pour dénouer l'impasse dans lequel le projet se trouve. Le militantisme du secteur communautaire et une présence accrue de la population constatée aux séances du conseil municipal vont sans doute changer sensiblement le paysage politique de cette municipalité. Cette participation citoyenne marquera sans doute profondément le processus démocratique de cette ville et du projet de revitalisation

### **Une vision à court terme du développement des projets**

L'une des conditions de réussite des projets de revitalisation urbaine est d'inscrire la démarche dans la durée et aux rythmes de la mise en œuvre des actions, tant il est vrai que le rythme d'intervention et les agendas stratégiques ne sont pas les mêmes pour les élus, les gestionnaires, les intervenants et la population. La durée permet de dépasser la logique clientélisme et par programmes renouvelables annuellement. Pour qu'une démarche de revitalisation commence à produire des résultats tangibles, on pense à des cycles de six ans renouvelables.

À La Croix-Rousse, comme dans tous les quartiers touchés par la politique de la Ville, les plans d'action ont une durée de six ans. Pour le Quartier Sainte-Marie, l'une des principales critiques au programme de la Ville de Montréal (RUI) était que le temps pour la mise œuvre du projet était trop court. Pour la création du CRL, la réalisation du diagnostic et l'élaboration du plan d'action, les membres du comité de revitalisation n'avaient que quelques mois. Cette procédure a créé des tensions entre les membres du CRL, les représentants de l'arrondissement et le service corporatif de la Ville de Montréal (développement social) qui avait la responsabilité de la gestion du programme. La conséquence la plus directe a été d'escamoter la première étape, soit de se donner un cadre de référence qui sert généralement aux acteurs afin de s'accorder une vision et un langage commun sur le sens de la démarche de revitalisation. Si cette étape n'est pas réalisée, les acteurs aux cultures organisationnelles fortement différentes s'enlisent dans des débats stériles sur les actions à mener et chacun tente de faire passer son agenda de travail. Le programme de revitalisation se moule à l'année budgétaire de la ville et plusieurs élus ont tendance à faire référence à une pensée magique, pensant qu'il y aurait des résultats à court terme. À Trois-Rivières, le projet a plus de cinq ans. Les promoteurs sont allés au rythme de travail variable des organisations associées au projet et à la capacité de mobilisation de la population, ainsi qu'à la contrainte de répondre aux exigences des bailleurs de fonds qui fonctionnent par programme annuel. Ces cinq ans ont permis de développer un partenariat stable, un degré de confiance indispensable entre les acteurs, une mise en œuvre de plusieurs projets avec des modes de gestion adaptés à la réalité des premiers quartiers, en plus d'atteindre un niveau réaliste de mobilisation de la population. Plusieurs membres du comité de coordination sont conscients que l'une des prochaines étapes sera de concilier les plans de travail à court, moyen et long terme.

### **À la recherche du développement social durable**

Le concept de développement social durable des villes est relativement récent. Il est devenu l'un des thèmes majeurs que l'agenda 21 a adopté au Sommet de la Terre en 1992, à Rio de Janeiro. Dans la réflexion sur l'avenir des villes, il est indispensable de réfléchir en terme de durabilité, ce qui évoque le besoin d'une nouvelle éthique urbaine fondée sur le concept de développement social durable. Ce dernier intègre des notions d'équité sociale, de durabilité environnementale, d'efficience économique et d'intégration sociale dans un contexte de pluralité culturelle. Ces aspects demeurent encore très embryonnaires sur le plan de la réflexion dans les trois projets. Probablement, ce sera autour de la mise en œuvre des principes de l'Agenda 21 que cette notion de durabilité va se concrétiser dans les diverses actions que plusieurs villes à travers le monde se sont dotées comme cadre de référence et de mode d'intervention.

### **Des potentialités à consolider**

L'action intersectorielle qui est au cœur des trois projets est sans doute l'un des facteurs majeurs de réussite des projets de revitalisation. Malgré les nombreuses difficultés, les hésitations et les affrontements, l'analyse des projets démontre clairement les efforts effectués, par le milieu institutionnel et communautaire, pour accepter de partager leur savoir faire et leurs ressources, d'apprendre de leurs erreurs et de renouveler leurs pratiques d'intervention dans une perspective d'intervenir simultanément sur l'ensemble des déterminants économiques, sociaux et culturels qui forment la vie d'une communauté.

### **Vers un modèle développement urbain renouvelé : démocratiser la démocratie municipale**

Les villes de Lyon, Montréal et Trois-Rivières vivent une nouvelle configuration institutionnelle municipale. Cette reconfiguration repose sur une relative décentralisation des pouvoirs et des ressources.

C'est à Montréal où l'on retrouve les pouvoirs les plus décentralisés en arrondissement. Avec la création des conseils d'arrondissements qui, pour la première fois dans l'histoire de Montréal, sont dotés de budgets, de pouvoirs et de compétences dont voici quelques années étaient de la propriété de la ville centrale. Selon Hamel (2005), Montréal a réalisé une décentralisation dont on ne retrouve pas l'équivalent, nulle part ailleurs au monde à part les deux cas de Birmingham et Amsterdam. En France, malgré quelques tentatives de reconfiguration municipale sans lendemain, on a conservé les 36 500 communes, ce qui permet de maintenir une démocratie de proximité, même si les élus partagent plusieurs mandats territoriaux (député, maire, préfet...). À Trois-Rivières, la reconfiguration a simplement élargi géographiquement le territoire sans délégation de pouvoirs et de compétences aux districts électoraux. Dans ce contexte, la question de la démocratisation municipale est à l'ordre du jour du renouvellement de ce modèle. Comment faire en sorte de :

- faire des villes des lieux privilégiés du vivre ensemble où il y a nécessité de développer des lieux d'appartenance, de rencontres et de services de proximité qui facilitent les rapports sociaux ;
- élaborer des dispositifs de démocratie participative et délibérative qui se concilient avec la démocratie représentative qui a le monopole de l'exercice de la citoyenneté ;
- développer des modes de cogestion de prises de décision au plan municipal où la population doit être associée à la gestion publique municipale, conjointement avec les élus et les intervenants municipaux, en plus de déterminer ses propres priorités sur le plan économique, social, culturel et environnemental s'appuyant sur les principes du pluralisme d'opinion et de l'inclusion.



Il faut saluer la multiplication des expériences de budget participatif, à partir de l'expérience de Porto Alegre dans plus de 250 villes à travers le monde, que l'on retrouve également en Europe et au Québec dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal de Montréal. Également, l'adoption d'une Charte montréalaise des droits et responsabilités des citoyens et des citoyennes, qui établit les droits et responsabilités pour l'ensemble de la population montréalaise à la vie démocratique, économique, sociale, culturelle, à la protection de l'environnement et au développement durable, à la sécurité et aux services municipaux de qualité, représente un pas de plus vers une plus grande démocratie municipale. Par cette initiative Montréal se joint au mouvement des grandes villes européennes qui ont désormais accordé leur aval politique à la charte européenne des droits de l'homme de la ville. Les préoccupations de démocratisation municipale sont sans doute un enjeu de plus en plus présent dans le déploiement des trois projets de revitalisation, en particulier à Trois-Rivières.

### **Inverser le cycle négatif des communautés en difficulté**

Ce travail de longue haleine de développement des communautés locales en situation de pauvreté, analysé dans le cadre des trois projets de revitalisation, s'inscrit, ainsi que des milliers d'autres expériences à travers le monde, comme l'émergence de nouvelles façons de faire le développement urbain. Pour Favreau et Fréchette (1995, p. 20), trois facteurs de réussite apparaissent essentiels, soit la proximité, l'exemplarité et la réciprocité :

- la proximité signifie que les projets doivent avoir une envergure modeste dans un premier temps afin de permettre aux intervenants et aux membres de la communauté de s'y identifier et de se les approprier ;

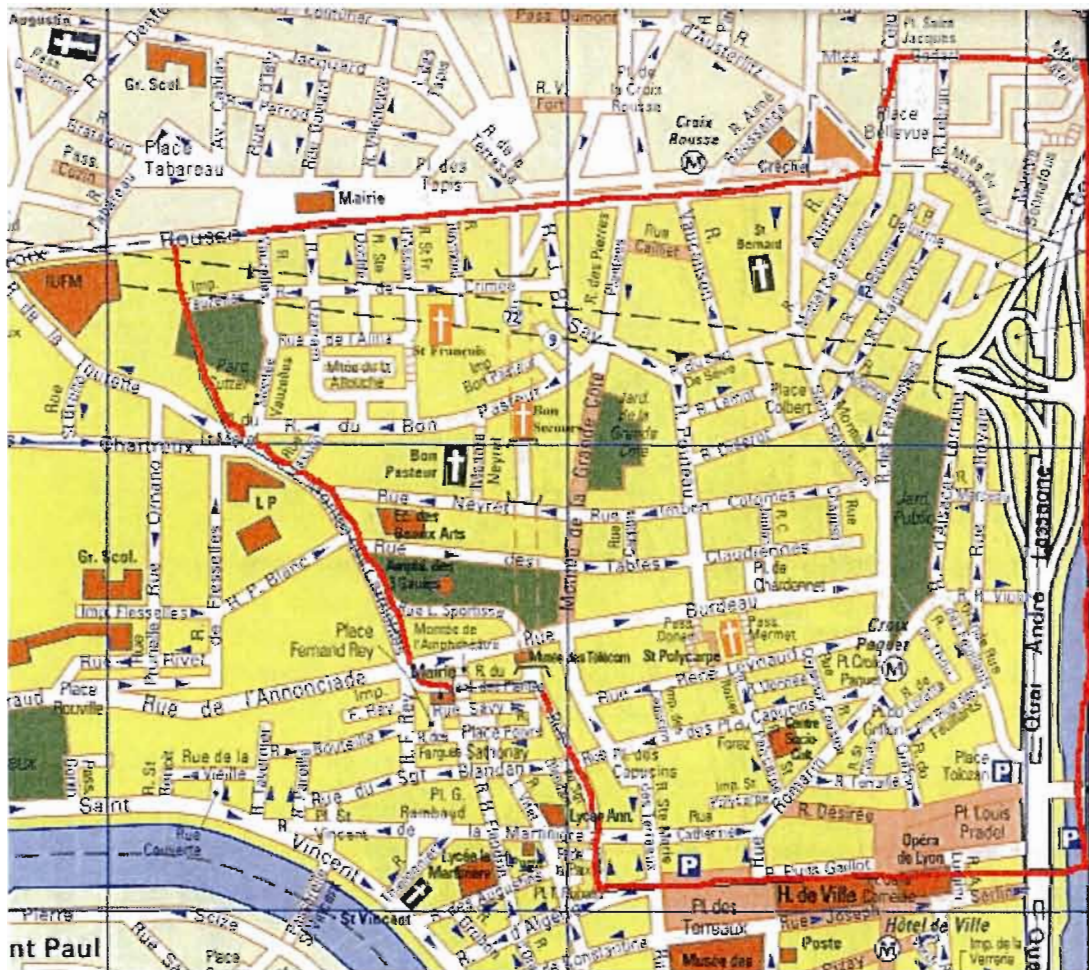
- l'exemplarité consiste à ce que les projets en cours d'opération puissent servir de stimulation pour d'autres groupes et collectivités locales en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, en capitalisant à partir de ces projets, en tirant les leçons, les réussites et les faiblesses pour identifier les facteurs de réussite, d'où l'importance des processus d'évaluation des projets ;
- la réciprocité permet de comprendre la nécessité du réseautage entre les organisations engagées dans des interventions similaires non seulement à l'échelle locale, mais également sur le plan régional, national et international ; trop souvent les organisations sont affaiblies par leur localisme et le manque de perspective.

Ce renouvellement des pratiques, que j'ai constaté à travers ces trois projets de revitalisation urbaine, m'amène à confirmer le constat que cette reconfiguration dans les modes d'intervention provoque une révision en profondeur dans les manières de produire et d'offrir des services collectifs dans les communautés en situation de pauvreté.

Enfin, la consolidation de l'action intersectorielle et de la transversalité est l'une des conditions de réussite du partenariat. Il s'agit de poursuivre dans la voie du renouvellement des pratiques de coordination, de réseautage, de métissage des sphères d'activité et des pratiques socio-économiques et culturelles afin de construire de nouveaux modes d'intervention de développement urbain. L'heure est au **vivre ensemble et faire la ville avec...**

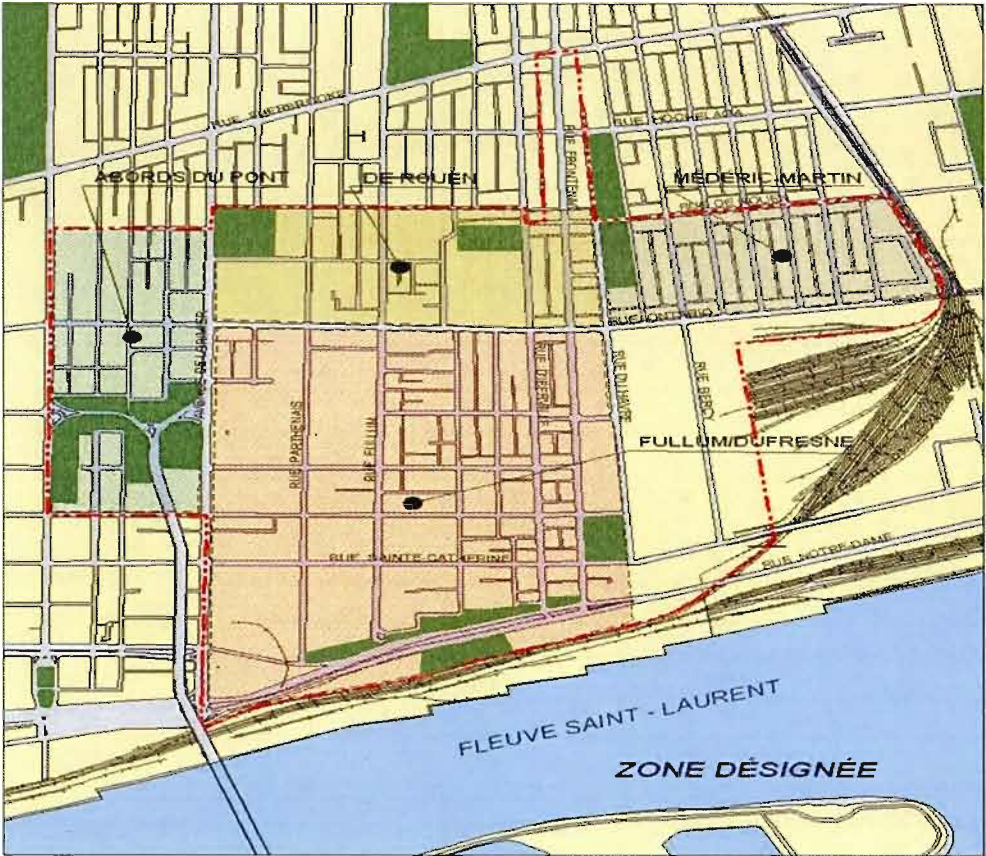
## APPENDICE A

### CARTE DU QUARTIER DE LA CROIX-ROUSSE, VILLE DE LYON



## APPENDICE B

## CARTE DU QUARTIER SAINTE-MARIE, VILLE DE MONTRÉAL





## APPENDICE C

### CARTE DES PREMIERS QUARTIERS, VILLE D TROIS-RIVIÈRES



Société immobilière des premiers quartiers  
territoire secteur ancien Trois-Rivières  
371-9393

## APPENDICE D

### CARACTÉRISTIQUES DE LA TABLE DE CONCERTATION

Les partenaires financiers reconnaissent que les interventions et la nature précise des mécanismes de concertation doivent être adaptées aux dynamiques locales. Tout en respectant ces particularités, l'*Initiative montréalaise de soutien au développement social local* accorde un soutien financier à un OBNL mandataire qui s'engage à mettre sur pied, à animer et à coordonner un mécanisme de concertation qui s'inscrit dans les principes suivants :

- La table locale de concertation est intersectorielle. Elle invite la participation des intervenants de tous les champs d'action concernés par le développement social local.
- La table locale de concertation valorise le réseautage et la synergie. La diversité des expertises alimente les travaux et génère des pistes d'action mobilisatrices.
- La table locale de concertation est multiréseau. Elle mobilise et réunit tous les intervenants communautaires, associatifs et institutionnels, ainsi que les citoyennes et citoyens intéressés à s'engager dans une démarche concertée. Les points de vue différents sont pris en compte dans une optique de recherche de consensus.
- Par des activités de diagnostic, de planification, de concertation, d'action et d'évaluation, la table locale de concertation se donne une vision globale. Elle prend en compte une diversité d'éléments ayant une incidence sur la qualité et les conditions de vie. Elle s'intéresse notamment :
  - à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
  - à l'accessibilité aux services de santé et aux services sociaux ;
  - à l'accessibilité à des services communautaires et institutionnels ;
  - à l'accessibilité à des infrastructures adéquates ;
  - à la qualité, à la salubrité et à la sécurité de l'environnement (cadre bâti, accessibilité du logement, aménagement urbain, transport, espaces publics, etc.) ;
  - aux activités et aux solutions alternatives économiques (emplois, initiatives d'économie sociale, sécurité alimentaire, etc.) ;
  - aux revenus (emplois, employabilité, prestations diverses) ;
  - à la participation active des citoyennes et citoyens à la vie démocratique ;
  - à la persévérance scolaire.

- La table locale de concertation génère et met à jour un diagnostic. Périodiquement, elle parraine une activité de diagnostic mettant en relief les enjeux locaux liés à l'amélioration de la qualité et des conditions de vie.
- La table locale de concertation planifie ses priorités sous la forme d'un plan d'action. Sur la base de son diagnostic local, d'une lecture de l'évolution des besoins sociaux (préférentiellement alimentée par des consultations) et d'une analyse des facteurs environnementaux, elle cible des priorités de travail interpellant l'apport des acteurs du milieu.
- La table locale de concertation anime un forum. Elle favorise l'échange d'information. Elle stimule l'établissement d'une vision commune des enjeux ayant un impact local. Elle suscite des discussions axées sur des pistes de solution concrètes.
- La table locale de concertation suscite des actions ayant un impact sur la qualité et les conditions de vie. Elle soutient la création de comités de travail autour d'actions concrètes en réponse aux enjeux ayant un impact local. Elle appuie les divers comités et favorise l'atteinte des objectifs.
- La table locale de concertation évalue ses activités. Annuellement, elle produit et soumet aux partenaires financiers un rapport d'activité. Selon le modèle retenu conjointement par les bailleurs de fonds<sup>5</sup>, elle procède à une évaluation triennale plus approfondie de ses activités, portant sur l'utilisation des ressources, les mécanismes et les principales réalisations. Le cas échéant, elle participe à l'évaluation globale de *l'Initiative montréalaise de soutien au développement social local*.

---

<sup>5</sup> Basé sur le modèle mis au point par Centraide du Grand Montréal

## APPENDICE E

### QUESTIONNAIRE D'ENTREVUES

*Pour des approches intégrées de développement urbain durable*  
**Analyse de trois projets de revitalisation**  
**Montréal, Trois-Rivières, Lyon**

En introduction, brève présentation du mémoire : objectifs, questions et hypothèses de recherche, les quartiers étudiés et les composantes utilisées pour analyser chacun des sites. Par la suite, faire part que les résultats de l'entrevue seront confidentiels. Terminer l'introduction en demandant si la personne a des questions.

À remplir préalablement à l'entrevue

\_\_\_\_\_ numéro de l'entrevue  
\_\_\_\_\_ date de l'entrevue  
\_\_\_\_\_ localisation (ville, quartier)  
\_\_\_\_\_ nom de la personne rencontrée  
\_\_\_\_\_ nom de l'organisme  
\_\_\_\_\_ fonction au sein de l'organisme  
\_\_\_\_\_ services rendus par l'organisme

femme \_\_\_\_\_

homme \_\_\_\_\_

#### **1. Dimension : Individuelle**

- 1.1. Depuis combien de temps travaillez-vous pour l'organisme ?
- 1.2. Quelle fonction occupez-vous dans l'organisation, la décrire brièvement et depuis combien de temps ?
- 1.3. Qu'est-ce qui vous stimule dans cette fonction ?



## **2. Dimension : Vision générale**

- 2.1 Décrire le contexte historique de la mise en œuvre de la démarche de revitalisation.
- 2.2 Décrire les étapes au début de la démarche sur le plan :
  - 2.2.1 des méthodes de diagnostics ;
  - 2.2.2 des objectifs et des résultats visés ;
  - 2.2.3 de la planification et la mise en œuvre des actions ;
- 2.3 Quelles étaient les populations visées ?
- 2.4 Quels sont les moyens mis à la disposition au cours de la démarche de revitalisation sur le plan des ressources ?
- 2.5 Prévoit-on une évaluation continue ?
  - 2.5.1 Si oui, quels sont les indicateurs ?

## **3. Dimension : Approche territoriale**

- 3.1 En quoi votre organisme s'identifie-t-il le plus ? Un territoire d'intervention, une population cible ou un secteur d'activité ?
- 3.2 Expliquez votre choix : Un territoire, une population ou un secteur en particulier.
- 3.3 Est-ce que votre organisme développe une approche territoriale ?
- 3.4 Est-ce que les caractéristiques du territoire d'intervention de votre organisation ont des effets sur les activités que vous menez ?
- 3.5 Comment définissez-vous votre approche territoriale ?
- 3.6 Définissez les caractéristiques, les orientations et les principes qui caractérisent votre approche ?
- 3.7 Est-ce que la culture et les traditions du milieu dans lesquels votre organisme intervient influencent vos façons d'intervenir et vos activités que vous menez ?
  - 3.7.1 Si oui, comment ? Si non, pourquoi ?

## **4. Dimension : Approche basée sur des projets**

- 4.1 Développez-vous une approche par projet ?
  - 4.1.1 Si oui, la définir. Si non, pourquoi ?
- 4.2 Les projets possèdent-ils des caractéristiques pluridimensionnelles (économique, social et environnemental) ?
  - 4.2.1 Sinon pourquoi ?
  - 4.2.2 Si oui, pouvez-vous me décrire des projets qui possèdent ces caractéristiques pluridimensionnelles ?
  - 4.2.3 Considérez-vous que ces projets aient un caractère structurant pour le milieu ?
  - 4.2.4 Comment évaluez-vous leur caractère structurant ?
  - 4.2.5 Pouvez-vous donner quelques exemples ?
  - 4.2.6 Êtes-vous en mesure d'évaluer les effets sur les personnes, les organisations et les structures sociales ?

- 4.3 Quelle est la composition des équipes de projets ?
  - 4.3.1 Quel est leur rôle ?
  - 4.3.2 Quelles sont les fonctions des principaux membres de l'équipe ?

## **5. Dimension : Développement durable**

- 5.1 Quelle est votre définition du développement durable ?
- 5.2 Est-ce que vous intégrez le développement durable dans votre projet ?
  - 5.2.1 Si oui, de quelle façon ?
  - 5.2.2 Si non, pourquoi ?
- 5.3 Quelles sont les actions reliées au développement durable ?
- 5.4 Est-ce que vous connaissez l'Agenda 21 ?
  - 5.4.1 Si oui, de quelle façon, vous le mettez en œuvre ?

## **6. Dimension : L'intersectorialité et l'harmonisation dans les modes d'intervention**

- 6.1 Est-ce que vous développez une approche intersectorielle ?
  - 6.1.1 Si oui, comment la définissez-vous sur le plan de l'identification des problématiques, de la planification des actions et des relations entre les organisations ?
  - 6.1.2 Dans quel contexte (sur des projets concrets, sur des tables de concertation, sur des comités de travail, à travers des échanges informelles) ?
- 6.2 Quelle est la nature de la coopération intersectorielle (échange d'idées, partage des tâches, partage des tâches, partage des ressources) ?
- 6.3 Vos partenaires représentent-ils plusieurs secteurs d'activités ?
  - 6.3.1 Si oui, pouvez-vous les identifier et les dimensions qu'ils apportent au projet ?
  - 6.3.2 Si non, pourquoi ?
- 6.4 Quelle est la qualité de la coopération (harmonieuse, difficile, etc.) ?
- 6.5 Quelles sont les dimensions où vous êtes en conflit avec les organisations avec lesquelles vous collaborez ?
- 6.6 Quels moyens utilisez-vous pour solutionner vos différents ?
- 6.7 Existe-il des mécanismes d'harmonisation dans vos collaborations avec vos partenaires (planification et mise en œuvre de programmes, support aux projets, évaluation, etc.) ?
  - 6.7.1 Si oui, quels sont ces mécanismes et les décrire ?
  - 6.7.2 Si non, avez-vous développé d'autres types de mécanismes ?

## **7 Dimension : La contractualisation dans les rapports entre les organisations**

- 7.1 Y a-t-il des ententes de collaboration formelles et informelles entre les organisations durant les différentes étapes de la démarche de revitalisation (entente spécifique, entente de collaboration, protocole d'entente, contrat de ville) ?
  - 7.1.1 Si oui, avec quels organismes (les identifier) ?
  - 7.1.2 Si non, pourquoi ?
- 7.2 Quelles dimensions touchent ces ententes sur les plans économique, social, culturel et environnemental (problématiques, objectifs, actions, résultats, etc.) ?
- 7.3 Quelles sont ressources financières et humaines mises à contribution ?
- 7.4 Quels sont les signataires de ces ententes et leur rôle ?

## **8. Dimension : La participation de la population**

- 8.1 Votre organisme favorise-t-il la prise en charge individuelle et collective des personnes de la communauté auprès desquelles vous intervenez ?
- 8.2 Est-il prévu des mécanismes de participation de la population ?
  - 8.2.1 Si oui, comment se manifeste cette participation (élaboration du portrait du milieu, identification des besoins, planification et mise en œuvre des actions et des projets, évaluation) ?
- 8.3 Quelle est la qualité des rapports avec votre organisation (harmonieux, difficiles, conflictuels, etc.) ?
  - 8.3.1 Si non, pourquoi ?
- 8.4 Quels sont les moyens utilisés pour susciter la participation de la population (consultation publique, focus groupes, sondage, formation de comités de citoyens?)
- 8.5 Est-ce que le mouvement communautaire est associé à la démarche de revitalisation?
  - 8.5.1 Si oui, de quelle façon (sur des projets concrets, table de concertation, mobilisation de la population, etc.) ?
  - 8.5.2 Si non, pourquoi ?
- 8.6 Avez-vous l'impression que la population se mobilise ?

## **9. Dimension : La gouvernance locale**

- 9.1 Y a-t-il des mécanismes de décision au niveau des sites d'intervention ?
- 9.2 Quels sont ces mécanismes de décision (formels et informels) ?
- 9.3 Quels sont les rapports entre la municipalité, les organismes au niveau local, les instances régionales et nationales (orientations, programmes, etc.) ?
- 9.4 Y a-t-il des tensions entre les élus, les organisations et la population ?
- 9.5 De quelle façon se manifestent-ils ?
- 9.6 Avez-vous développé des méthodes de gestion de conflits ?
  - 9.6.1 Si oui, quelles sont-elles ?
  - 9.6.2 Si non, pourquoi ?

## **10. Dimension : Le renouvellement des pratiques**

- 10.1 Votre mode de fonctionnement a-t-il permis un renouvellement des pratiques sur le plan de organisations (planification et mise en œuvre des actions, relations entre les acteurs tels : les élus, les gestionnaires, les intervenants et la population et la gestion des conflits) ?
  - 10.1.1 Si oui, décrire par des exemples concrets, comment se manifeste ce renouvellement des pratiques ?
- 10.2 Avez-vous développé des programmes de formation pour stimuler le renouvellement des pratiques (séminaires, missions, formations sur mesure, etc.) ?
  - 10.2.1 Si non, pourquoi ?

## **11. Dimension : Politique**

- 11.1 Votre organisme intervient-il auprès des autorités publiques pour profiter ou modifier des politiques, des programmes ou des mesures gouvernementales ?
- 11.2 Auprès de quelles autorités, votre organisme intervient-il ?
- 11.3 Sur quels objets portent les demandes de votre organisme ?
- 11.4 Comment ces demandes sont transmises ?
- 11.5 Ces demandes sont-elles transmises en collaboration avec d'autres organismes ?
  - 11.5.1 Si oui, lesquels ?
- 11.6 Quels résultats votre organisme obtient-il ?
- 11.7 Considérez-vous que votre organisme a une marge de manœuvre suffisante compte tenu des ressources publiques qui lui sont allouées et des mesures de contrôle qui les accompagnent ?
  - 11.7.1 Expliquez.
- 11.8 Votre organisme peut-il compter sur des relais au sein des institutions publiques pour acheminer ses demandes concernant les ressources, les responsabilités, les mandats, une marge de manœuvre accrue, des modifications à des politiques, programmes, mesures gouvernementales ?
  - 11.8.1 Si oui, lesquels ?

## **12. Dimension : L'analyse de la dynamique sociale**

- 12.1 Êtes-vous en mesure d'évaluer les effets de la démarche de revitalisation sur la dynamique sociale dans le milieu (relations entre les acteurs, élus, leaders, gestionnaires, intervenants, population)?
  - 12.1.1 Si oui, décrire ces effets ( concertation accrue entre les acteurs, meilleure solidarité entre les organisations, conflits atténués entre le milieu institutionnel et communautaire, plus grande facilité dans la mise en œuvre des projets, etc.)?
  - 12.1.2 Si non, pourquoi?

- 12.2 Quelles sont les acteurs sociaux qui ont un impact sur la dynamique locale?
  - 12.2.1 Pourquoi ?
  - 12.2.2 Quels sont ces impacts ?

### **13. Dimension : Politiques publiques**

- 13.1 Quels sont les politiques publiques qui vous apparaissent importantes à développer et ou à consolider en matière de revitalisation urbaine ?
- 13.2 Quels sont les impacts des politiques publiques sur le cadre et les conditions de vie des communautés locales avec lesquelles vous travaillez?
- 13.3 Avez l'impression que la décentralisation peut avoir des effets sur l'affaiblissement des politiques publiques ?
  - 13.3.1 Si oui, de quel façon ?

### **14. Dimension : L'évaluation**

- 14.1 Avez-vous déjà procédé à une évaluation de votre démarche de revitalisation?
  - 14.1.1 Si oui, quelle méthode avez-vous utilisée ? (quantitative, qualitative) ?
  - 14.1.2 Si non, pourquoi ?
- 14.2 Quelles sont les éléments et les indicateurs que vous avez considérés pour effectuer l'évaluation (adéquation entre le projet lui-même et les besoins auxquels il prétend répondre, la cohérence entre les objectifs et les moyens qui sont déployés pour les atteindre, une analyse des écarts entre ce qui est planifié et ce qui est réalisé, analyse des mécanismes de concertation, évaluation des retombées, etc.) ?
- 14.3 Quels sont les résultats de l'évaluation ?
- 14.4 Quelles organisations ont été associées à l'évaluation ?
- 14.5 Est-ce que la population a été associée à la démarche d'évaluation ?
- 14.6 Pour terminer, voulez-vous ajouter quelque chose ?

Nous arrivons à la fin de l'entrevue, avez-vous des questions à poser ou des remarques à faire ?

Merci d'avoir si généreusement répondu à mes questions

## BIBLIOGRAPHIE

AGENCE D'URBANISME POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE. *Éléments de bilan : quartiers de catégorie 1 de l'agglomération lyonnaise*, Lyon, 2000, 23 p.

AGGLOMÉRATION DE LYON. *Contrat de ville de l'Agglomération lyonnaise 2000-2006*, Lyon, 159 p.

ALLEN, B, M, BONNETTI et M. CONAN. *Développement social urbain*, Paris, L'Harmatan, 1991, 271 p.

ANDREW, C. et M. GOLDSMITH. « From Local Government to Local Governance – and Beyond », *Revue internationale de science politique*, vol. 19, no. 2, 1998, p. 101-117.

ASCHER, François. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, La Tour D'Aigues, Éditions de l'Aube, 2001, 101 p.

ASCHER, François. *Métropolis*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1996, 530 p.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE GÉRONTOLOGIE DU QUÉBEC, CENTRE BERTHIAUME-DU-TREMBLAY. *Habiter sa ville : enjeux pour les aînés*, Montréal, colloque des 15 et 16 avril, 1993, 109 p.

AUBIN, Jean-François. *Économie sociale et développement local*, dans le cadre des Entretiens Jacques Cartier, Montréal, CIRIEC Canada : Actes du colloque, 2002, p. 1-4.

AUCORDIER, Jean-François. *Union européenne et renouvellement urbain*, Faculté de droit, d'économie et de gestion d'Orléans, 2002, 184 p.

AUTHIER, Jean-Yves. *La vie des lieux. Un quartier du Vieux-Lyon au fil du temps*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, coll. « Transversales », 1993, 270 p.

BACQUÉ, Marie-Hélène, Gérard DIVAY, Damaris ROSE, Anne-Marie SÉGUIN et Gilles SÉNÉCAL. *Survolt de quelques politiques de revitalisation urbaine*, Montréal, INRS, 2003, 102 p.

BADY, Michel, Maurice Blanc, Claude Jacquier & Dominique Mansanti. *Rapport sur l'évaluation croisée en France : Lyon et Chambéry*, CERAT, Pôle Villes et solidarités, 2002.

BAILLY, Antoine, Philippe BRUN, Roderick, J. LAWRENCE et Marie-Claire REY. *Développement social durable des villes : principes et pratiques*, Paris, Anthropos, 2000, 170 p.

BALDÉ, Dicko Mamadou. *Méthodologie et gouvernance*, [www.usherbrooke.ca/observatoire/evenements/doc](http://www.usherbrooke.ca/observatoire/evenements/doc) (consultation), Chaire J. W. McConnell de l'Université de Sherbrooke, 2004.

BAREL, Yves. *La société du vide*, Paris, Seuil, 1984, 175 p.

BARNIER, Michel. *L'union européenne et la problématique des villes*, Le Réseau Urban II, [www.urban-france.org](http://www.urban-france.org), 1999, 3 p.

BARTOLI, Henri. *Repenser le développement : en finir avec la pauvreté*, Paris, Economica, UNESCO, 1999, 206 p.

BARTON, Hugh et Catherine TSOUROU. *Urbanisme et santé. Un guide de l'OMS pour un urbanisme centré sur les habitants*, OMS – Bureau régional de l'Europe, SD2-Association internationale pour la promotion de la santé et du développement durable, 2004, 178 p.

BEAUFILS, M. L., Yves JAVIER et Josée LANDRIEU. *Aménager la ville de demain : une action collective*, Paris, Les éditions de l'Aube, 1999, 87 p.

BÉHAR, Daniel et al. « La politique de la ville mérite-elle d'être évaluée ? » Paris, *Urbanisme*, novembre/décembre 1997, no 297, 98 p.

BÉHAR, Daniel et Michel ANSELME. « Les régies de quartier. Quand les habitants participent à la gestion de services urbains », Paris, *Les annales de la recherche urbaine*, no 31, 1986, p. 120-123.

BÉHAR, Daniel et Philippe ESTEBE. « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire? », Paris, *Les annales de la recherche urbaine*, no 82, 1999, p. 1-10.

BESLAY, Christophe, Michel DAYNAC, Michel GROSSETTI, Régis GUILLAUME, Denis SALLES et François TAUTELLE. *La construction des politiques locales, Reconversions industrielles et systèmes locaux d'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1998, 224 p.

BIHR, Alain. « Mondialisation du marché, nécessaire décentralisation, malaise dans l'État-nation », *Le Monde diplomatique*, février 1992, p.7.

BONETTI, M., Michel COHAN et Barbara ALLEN. *Développement social urbain*, Paris, L'Harmattan, 1991, 269 p.

BOOTH, Philip. *Démocraties métropolitaines : transformations de l'État et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, 2004, Montréal, Presses de l'Université du Québec, p. 111-132.

BOUCHER, Jacques « *Le développement social urbain. Quel développement ?* », Québec, *Économie et solidarités*, vol. 29, no 2, p. 17-22

BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Commission Brundtland des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement* (World Commission on Environment and Development, WCED), 1987, 318 p.

CABANES, Robert. *Une ville pour tous, nouveaux savoirs et nouveaux métiers urbains ; l'expérience de Fortaleza au Brésil*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2000, 81 p.

CASTEL, Yves. *École et citoyenneté*, Paris, Presses des sciences politiques, Éditions de Minuit, 1981, 140 p.

CASTELLS, Manuel. *La question urbaine*, Paris, Éditions François Maspéro, 1975, 530 p.

CENTRE DE RESSOURCES ET D'ÉCHANGES POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN – RHÔNE-ALPES. « Formes légales et initiatives locales de participation : entre logiques d'efficacité et construction de la démocratie locale », Lyon, *Les Cahiers du DSU*, no 35, 2002, p. 4-5.

CENTRE DE RESSOURCES ET D'ÉCHANGES POUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN – RHÔNE-ALPES. « La question urbaine en Europe : convergence des enjeux, diversité des réponses », Lyon, *Les Cahiers du DSU*, no 24, 2000, p. 4-5.

CENTRE DES ARCHIVES CONTEMPORAINS. *Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 sur les contrats de villes*, J.O. no 12, 1999, Paris.

CHALINE, Claude. *Les politiques de la ville*, Que sais-je ? no 3232, Paris, Presses universitaires de France, 3<sup>e</sup> édition, 2003, 127 pages.

COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT. *Notre avenir à tous*, Montréal, Les Publications du Québec, Éditions du Fleuve, 1988, 454 p.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE. *Évolution des rapports public-privé dans les services de santé et les services sociaux*, Québec, 2001, 72 p.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE. *L'appropriation par les communautés de leur développement*, Québec, 1999, 124 p.



CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE. *L'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion*, Québec, 1996, 79 p.

COUR DES COMPTES. *Rapport public particulier sur la politique de la ville*, Paris, 2002, 333 p.

CRÉ DE MONTRÉAL: *Quand le travail n'empêche plus d'être pauvre*, Montréal, Travail et pauvreté, document synthèse, Forum régional sur le développement social de l'île de Montréal, 2006, 124 p.

CR • DSU RHÔNE-ALPES. *Rapport d'activité 2001*, Lyon, 46 p.

D'ABORD SOLIDAIRES. *Un agenda citoyen, pour une démocratie municipale participative, inclusive, solidaire*, Montréal, 2005, 17 p.

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE DE LA VILLE. *De nouvelles orientations pour la politique de la ville*, Paris, La lettre de la DIV, no 109, 2006, 9 p.

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE DE LA VILLE. *Le rôle de habitant*, Paris, Ensemble, bulletin des acteurs locaux du développement social urbain, no 28, 1990, 6 p.

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE DE LA VILLE. *Les zones urbaines sensibles à la loupe*, Paris, La lettre de la DIV, no 98, 2004, 8 p.

DELORME, Pierre. *La ville autrement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2005, 300 p.

DÉMARCHE DE REVITALISATION DES PREMIERS QUARTIERS DE TROIS-RIVIÈRES. *Des principes et valeurs au coeur d'un projet de revitalisation de quartiers*, 2001, 5 p.

DÉMARCHE DE REVITALISATION DES PREMIERS QUARTIERS DE TROIS-RIVIÈRES. *Proposition d'un premier plan d'action pour le travail de revitalisation des premiers quartiers*, 2001, 4 p.

DÉMARCHE DE REVITALISATION DES PREMIERS QUARTIERS DE TROIS-RIVIÈRES. *Compte-rendu de la rencontre du comité de coordination*, 2002, p. 7.

DÉMARCHE DE REVITALISATION DES PREMIERS QUARTIERS DE TROIS-RIVIÈRES. *Grille de suivi du plan d'action 2002-2003*, 2003, 5 p.

DÉMARCHE DE REVITALISATION DES PREMIERS QUARTIERS DE TROIS-RIVIÈRES. *Profil socio-économique des premiers quartiers du secteur de Trois-Rivières : logement, famille, scolarité, emploi*, 2001, 5 p.

DÉMARCHE DE REVITALISATION DES PREMIERS QUARTIERS DE TROIS-RIVIÈRES. *Proposition de plan d'action 2004-2005*, Trois-Rivières, 2005, 3 p.

DÉMARCHE DE REVITALISATION DES PREMIERS QUARTIERS DE TROIS-RIVIÈRES. *Résultats de la consultation auprès de la population des quartiers*, Trois-Rivières, 2001, 20 p.

DÉMARCHE DE REVITALISATION DES PREMIERS QUARTIERS DE TROIS-RIVIÈRES. « Trois-Rivières vibre de poésie », Trois-Rivières, *Bulletin communautaire des premiers quartiers*, no 40, 2005, p. 1-2.

DÉMARCHE DE REVITALISATION DES PREMIERS QUARTIERS DE TROIS-RIVIÈRES. « Vivre dans la petite Pologne », Trois-Rivières, *Bulletin communautaire des premiers quartiers*, no 11, 2002, p. 1-2.

DIVAY, Gérard, Pierre. J. HAMEL, Damaris ROSE, Anne-Marie SÉGUIN, Gilles SÉNÉCAL et Paul BERNARD, en collaboration de Blandine CHARBONNEAU, Guillaume CÔTÉ et Patrick HERJEAN. *Projet de revitalisation urbaine intégrée : démarche d'évaluation*, Montréal, 2004, 215 p.

DIVAY, Gérard, et Anne-Marie SÉGUIN. *Pauvreté urbaine. La promotion de communautés viables*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, 49 p.

DONZELOT, Jacques, et Catherine MÉVEL. *La politique de la ville, une comparaison entre USA et la France : mixité sociale et développement communautaire, 2001 Plus... Vieille internationale*, Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, no 56, 2001, 66 pages

DROUILLY, Pierre. *L'espace sociale de Montréal 1951-1999*, Montréal, Septentrion, 1996, 349 p.

ÉCOF. *Portrait des premiers quartiers de Trois-Rivières. Des difficultés et des potentiels de revitalisation*, Trois-Rivières, 2000, 34 p.

FAVREAU, Louis et Lucie FRÉCHETTE. *Pauvreté urbaine et exclusion sociale : pistes de renouvellement du travail social auprès des personnes et des communautés sociales en difficulté*, Observatoire en économie sociale, Université du Québec en Outaouais, 1995, 28 p.

FAVREAU, Louis et Benoît LÉVESQUE. *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996, 230 p.

FORET, Catherine. *Gouverner les villes avec les habitants*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 2001, 241 p.

FRÉCHETTE, Lucie. « Reconnaître le caractère social de la prévention : un enjeu en voie d'actualisation », Montréal, *Nouvelles pratiques sociales*, vol 9, no 2, 1996, p. 17-32.

FR CONSULTANTS. *Évaluation intermédiaire du projet des pentes de la Croix Rousse*, Lyon, 2003, 36 p.

GAULEJAC, Vincent, Michel BONETTI et Jean FRAISSE. *L'ingénierie sociale*, Paris, Syros, 1995, 214 p.

GENRO, Tarso et Ubiratan DE SOUZA. Traduit par Eliana Costa GUERRA, Jean-Blaise PICHERAL et Martine TOULOTTE. *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville, Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, 1998, 103 p.

GERMAIN, Annick et Philippe ESTÈBE. *Le territoire, instrument providentiel de l'État social*, Montréal, Érudit, 1999, 177 p.

GERMAIN, Annick, et Jean-Claude MARSAN. *Aménager l'urbain de Montréal à San Francisco, politiques et design urbains*, Montréal, Éditions du Méridien, 1987, 191 p.

GERMAIN Annick et Anne-Marie SÉGUIN. *Le développement social durable : un enjeu local ou une affaire d'État ?* Montréal, INRS – Urbanisation, Culture et Société, 2002, 6 p.

GHORRA-GODIN, Cynthia. *La démarche comparative en sciences sociales, Esquisse pour un débat sur la méthode et les objectifs à partir de trois projets MOST menés au sein d'un réseau international de chercheurs*, document de discussion no 40, 1999, 17 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET VILLE DE MONTRÉAL déclaration conjointe signée à l'occasion du Sommet de Montréal, juin 2002, 8 p.

GUAY, Pierre-Yves. *Introduction à l'urbanisme : approches théoriques, instruments et critères*, Montréal, Modulo-Griffon, 2001, 192 p.

HAYES, Michael G. *Past trends and future prospects. Urban change in Liverpool 1961-2001*, Liverpool City Council, 1987, 35 p.

HEALEY, Patsy et Tim SHAW, *Planners, Plans and Sustainable Development, Regional Studies*, vol. 27, no 8, 1993, p. 769-776.

HUD (1999). *The State of the Cities 1999*, 50 p.

JACOBS, Jane. *Déclin et survie des grandes villes américaines*, Liège, Éditions Mardaga, 1991, 435 p.

JACOBS, Jane. *La nature des économies*, Montréal, Boréal, 2001, 196 p.

JACOBS, Jane. *Les villes et la richesse des nations. Réflexion sur l'économie*, Montréal, Boréal, 1992, 357 p.

JACOBS, Peter et Barry SADLER. *Développement durable et évaluation environnementale : perspectives de planification d'un avenir commun*, Hull, Conseil canadien de la recherche environnementale, 1988, 208 p.

JACQUIER, Claude. *Can distressed urban areas become poles of growth*, Montréal, OECD, 2005, 29 p.

JACQUIER, Claude. *Les approches intégrées de développement urbain, rapport synthèse*, Bruxelles, 1995, 11 p.

JACQUIER, Claude. *Les politiques sociales novatrices dans les villes*, Strasbourg, Comité européen pour la cohésion sociale, 2000, 21 p.

JACQUIER, Claude. *Les quartiers américains, rêve et cauchemar*, Paris, L'Harmattan, 1993, 190 p.

JACQUIER, Claude. *Rapport synthèse sur les politiques intégrées de développement urbain aux Pays-Bas*, Grenoble, Institut d'études politiques de Grenoble, 2002, 40 p.

JACQUIER, Claude. *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, Paris, L'Harmattan, Paris, 1991, 130 p.

JAILLET, Marie-Christine. « La politique de la ville, une politique incertaine », Toulouse, *Regards sur l'actualité*, no spécial 260, 2000, p. 29 à 45.

JOUBE, Bernard et Christian LEFÈVRE. *Métropoles ingouvernables*, Paris, Éditions scientifiques et médicales Elsevier, 2002, 303 p.

LATENDRESSE, Anne. « Les expériences des CDEC montréalaises et du budget participatif de Porto Alegre à la lumière de leur contribution au renouvellement de la démocratie locale », In *Building Public Spaces that Work, A Canada-Brazil Dialogue Devoted to Enhancing the Public Realm*, Toronto, 2005, 57 p.

LAURENCE, Pierre. *Les contrats de ville : une approche contractuelle entre le gouvernement, les régions, les municipalités et les communautés- la revitalisation des quartiers dévitalisés*, Division du développement social, Service du développement culturel et de la qualité du milieu de vie de la Ville de Montréal, 2003, 24 p.

LAURENCE, Pierre. « Municipalités, démocratie et participation », Québec, *Journal Réseaux*, vol. 3, no 1, 2006, p. 25.

LAURENCE, Pierre. *Pour des approches intégrées de développement durable en milieu urbain*, Ottawa, 11<sup>e</sup> congrès biennuel sur les politiques canadiennes, 2003, 24 p.

LAURENCE, Pierre. « Pour une politique de la ville et un programme conjoint de fonds structurels de développement urbain intégré », Québec, *Journal Réseaux*, vol. 2, no 2, 2005, p. 10.

LEDUC, Murielle. *Créer de nouvelles capacités d'action : l'expérience française*, Québec, Conseil des affaires sociales du Québec, 1992, 41 p.

LEDUC, Murielle. « Pour combattre la pauvreté : construire de nouveaux modes d'intervention. L'expérience française », Montréal, *Le Devoir*, 14 août 1991, p. 13.

LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville*, Paris, Anthropos, 1968, 171 p.

LELOUP, Xavier. *La ségrégation résidentielle. Le cas d'une commune bruxelloise*, L'Harmattan, coll. Villes et entreprises, Paris, 1999, 315p.

LEPAGE, Mélanie et Paul PRÉVOST. *Démocratie, E-démocratie et gouvernance locale : réflexion sur les nouvelles voies de solution aux enjeux actuels de développement collectif, rencontres internationales, démocratie et management local*, Québec, Céfrio, 2003, 33 p.

LESEMANN Frédéric. « La pauvreté : aspects sociaux » in Dumont Fernand, Simon Langlois et Yves Martin (dir.). *Traité des problèmes sociaux*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1994, p. 581-604.

LEVASSEUR, Roger. « Le défi de travailler à l'amélioration de la condition de vie de ses semblables », Trois-Rivières, *Le Nouvelliste*, 21 octobre 2002, p. 11.

LÉVESQUE, Benoît, Jean-Marc FRONTAN et Juan Luis KLEIN (1996). *Les systèmes locaux de production. Conditions de mise en place et stratégie d'implantation pour le développement du projet Angus*, UQAM, Services aux collectivités, Rapport préparé pour la Société de développement Angus, 110 p.

LIENEMANN, Noëlle. « Actions conduites dans le quartier des Pentes de la Croix Rousse », Lyon, *Mission Croix-Rousse*, 2001, p. 1-10.

L'INITIATIVE COMMUNAUTAIRE URBAN II. *Des acteurs et des projets*, Saint-Denis-La-Plaine, Les publications du Réseau Urban 2, 2003, 79 p.

LINTEAU, Paul-André. *Histoire de Montréal depuis la Confédération*, Montréal, Éditions du Boréal, 1992, 662 p.

LORTIE, André. *Les années 60, Montréal voit grand*, Montréal, Centre canadien d'architecture, 2004, 205 p.

MALATESTA, Claire-Lise. *Politiques de l'habitat et de la ville. Pentes de la Croix Rousse 1996-1998*, Lyon, 2001, 26 p.

MASSIAH, G. *Le débat international sur la ville et le logement après Habitat II. La ville et l'urbain, l'état des savoirs* (dir. Paquot, Th, Lussault M., Body-Gendrot S.), Éditions La Découverte, Paris, p. 349-358.

MERKLEN, Denis. *Les projets de développement en milieu urbain : le quartier, l'État et les ONG, Évaluation finale du projet Villes (MOST)*, Gestion des transformations sociales, MOST/UNESCO, Document de travail no 54, 2001, 47 p.

MINISTÈRE DE LA DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST DU CANADA. *Accord de développement urbain entre le Canada, la Colombie Britannique et la Ville de Vancouver concernant le développement social, économique et communautaire de la Ville de Vancouver*, Vancouver, 2000, 12 p.

MINISTÈRE DE LA DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE DE L'OUEST DU CANADA. *Entente de développement économique et communautaire : Canada-Manitoba-Winnipeg*, Winnipeg, 2004, 18 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS. *Agir pour l'emploi et la qualité de vie. Guide du programme de renouveau urbain et villageois*, Québec, Direction des affaires publiques et des communications, 2002, 20 p.

MISSION PENTES DE LA CROIX-ROUSSE, MISSION DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET EMPLOI DE LA VILLE DE LYON, ET DIRECTION ÉCONOMIQUE ET INTERNATIONALE DU GRAND LYON. *Pistes d'élaboration d'un nouveau schéma de développement économique sur les pentes de la Croix Rousse*. Lyon, 2001, 16 p.

MORIN, Richard. « Déclin. Réaménagement et réanimation d'un quartier ancien de Montréal ». Toronto, *Revue d'histoire urbaine*, vol. XVII, no 1, 1988, p. 52.

MORIN, Richard. *Réanimation urbaine et pouvoir local : les stratégies des municipalités de Montréal, Sherbrooke, et Grenoble en quartiers anciens*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, INRS-Urbanisation, 1987, 173 p.

MORIN, Richard, Anne LATENDRESSE et Claude PICHÉ. *Les organismes de concertation locale et le cadre de vie à Montréal*, coll. « Études, matériaux et documents », no 13, Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal, 2000, 85 p.

MONGOMERY, Joe et Clare TYLER (2003). "La politique urbaine de l'autre côté de la Manche ", Paris, entrevue de la *DIV*, no 80, 8 p.

MUCCHIELLI, André. « Les méthodes qualitatives », Paris, *Que sais-je* no 2591, Presses universitaires de France, ch. 5, 1991, p. 99-100,

NINACS, William avec la collaboration de Francine GAREAU. *ÉCOF-CDEC de Trois-Rivières : étude de cas*, Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy, 2003, 14 p.

OBSERVATOIRE DES TERRITOIRES SENSIBLES DE L'AGENCE D'URBANISME. *L'évolution des quartiers en contrat par rapport à l'agglomération*, Lyon, 2001, 75 p.

PAQUOT, Thierry, Michel LUSSAULT et Sophie BOBY-GENDRONT. *La ville et l'urbain, l'état des savoirs*, Paris, Éditions La Découverte, 2000, 444 p.

PERREAULT, Robert. Colloque *Réinventer la ville*, UQÀM, 2006.

PFISTER, Barbara, sous la direction de Marie BOUCHARD, Winnie FRHON et Richard MORIN. *Stratégies intégrées d'insertion en emploi de personnes vivant en logement social : analyse d'expériences nord-américaines et françaises - Rapport synthèse*, Montréal, ARUC, 2001, 37 p.

PLAMONDON, André. *Analyse de la population desservie par le CLSC Les Forges*, Trois-Rivières, 1998, 327 p.

POLÈSE, Mario, et Richard STREM. *The social Sustainability of Cities : diversity and the management of change*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 2000, 334 p.

PROFESSION BANLIEUE. *Montréal, une autre gestion de la cité : actes de la rencontre organisée le 15 mars 2005*, Saint-Denis, Office franco-québécois pour la jeunesse, 197 p.

PUBLICATION DU GRAND PROJET UBAIN 2000. *La politique de la ville Projet-Vaulx-en-Velin*, Lyon, 2000, annexe 6.

QUARTIER DES PENTES DE LA CROIX-ROUSSE. *Délimitation et géographie du quartier*, Ville de Lyon, 2001, 75 p.

RAMONET, Ignacio. « Supplique pour le genre urbain », *Manière de voir (Le Monde diplomatique)*, no 13, octobre 1991, p. 6-7.

RÉGIE RÉGIONALE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. *Les inégalités sociales de la santé. Rapport annuel 1998 sur la santé de la population*, Collectif Direction de la santé publique de Montréal-Centre, 1998, 92 p.

RÉGION RHONE-ALPES. *Contrat de ville – Convention-cadre pour la mise en place d'un dispositif d'amélioration de la gestion de proximité et du service rendu aux habitants du quartier de la Duchère*, Ville de Lyon, 2001, 21 p.

RÉSEAUX. « Démocratie locale : mode d'emploi », Paris, *Comme la Ville*, no 04, 2001, p. 8-17.

RICHARDSON, Nigel. *L'aménagement du territoire et le développement durable au Canada*, Document rédigé pour le Conseil consultatif canadien de l'environnement, Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

RISK, Dominique et Benjamin BRILLAUD. *Les contrats de quartier en Italie : les exemples de Padoue, Rome, Turin, Parme, Venise. Rapport final*, 2001, 134 p.

ROGERS, Richard et Philip GUMUCHDJIAN. *Des villes pour une petite planète*, Paris, Édition du Moniteur, 2000, 216 p.

ROSANVALLON, Pierre. *La crise de l'État providence*, Paris, Seuil, 1992, 188 p.

SÉGUIN, Anne-Marie et Gérard DIVAY. « La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation intégré », Montréal, *RIAC*, no 52, 2004, p. 67-79.

SÉNÉCAL, Gilles. « Champs urbains et développement durable : les approches canadiennes de la ville écologique », Montréal, *Natures Sciences Sociétés*, vol. 4, no. 1, 1996.

SÉNÉCAL, Gilles, Annick GERMAIN et Jean BÉNARD. *Portrait des pratiques communautaires et locales en revitalisation urbaine et sociale sur le territoire de l'Île de Montréal*, Rapport présenté au Conseil régional de développement de l'Île de Montréal, 2002, 57 p.

SETBON, Michel. *Méthodes et outils d'évaluation des politiques publiques urbaines*, Paris, [www.urbanisme.equipement.gouv.fr](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr), 2005, 8 p.



SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT (SCHL). *Housing and urban Growth in Canada*, Ottawa, 1956, 48 p.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT (SCHL). *La ville écologique : aperçu de la situation au Canada*, Ottawa, Rapport préparé pour la fédération canadienne des municipalités pour la SCHL, 1995, 80 p.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC. *Évaluation du programme de revitalisation des vieux quartiers (PRVQ)*, Direction de la planification, de l'évaluation et de la recherche de la Société d'habitation du Québec, 200, 99 p.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT (SCHL). *Les politiques de l'habitation en perspective*, sous la responsabilité de Jacques TRUDEL et Francine DANSEREAU, Direction de la planification, de l'évaluation et de la recherche de la Société d'habitation du Québec, 2002, 140 p.

SOGÉMAP. *Évaluation de la mise en application du protocole d'entente sur les quartiers sensibles et des premières retombées des projets*. Rapport d'évaluation, rapport présenté au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Longueuil, Société conseil en gestion de programmes publics, 2003, 121 p.

THIBAUT, André, Julie FORTIER, Florence PAUQUA et Martine CARON. *Appréciation de trois projets en développement et revitalisation des communautés locales, Shawinigan, Trois-Rivières et MRC de L'Érable*, Trois-Rivières, Laboratoire en loisir et vie communautaire, Université du Québec à Trois-Rivières, 2006, 135 p.

THÉRIAULT, Normand. « Espaces luxueux », *Le Devoir* du 25 septembre 2004, p. 7.

TRAVERS, Tony. *Governance for metropolitan sustainability*, OECD International Conference *Sustainable Cities: Linking Competitiveness with Social Cohesion*, Montreal, 13-14 octobre 2005, 16 p.

TRUDEL, Jacques. *Les politiques de l'habitation en perspective*. Actes du colloque *Les entretiens sur l'habitat*, Société d'habitation du Québec, 2002, p. 68-75.

UNESCO. *Gestion des transformations sociales et de l'environnement*, Genève, Programmes MOST et MAB - UNESCO, 2000, 10 p.

UNESCO. *Unesco and cities-partners*, Secteur des relations extérieures et de la coopération, Paris, 2004, 11 p.

URBAN II. *A la découverte de neuf programmes français : des acteurs, des projets*. Paris, Éditions Réseau Urban France, 2000, 80 p.

VAN DER BER, Leo, Jan VAN DER MEER et Peter M.J. POL. *Social Challenges and organising Capacity in cities*, Euricur Report (R2001-1), Rotterdam, The Netherlands, 2001, 231 p.

VILLE DE LYON. *Convention de gestion sociale et urbaine de proximité : pentes de la Croix Rousse*, décision no 2001-0236, 2000, 2 p.

VILLE DE LYON. « Enquête déplacements urbains : une forte mobilisation », *Vivantes les Pentes*, no 5, 1999, p. 1-3.

VILLE DE LYON. *Contrat de ville de l'agglomération lyonnaise*, 2000, 159 p.

VILLE DE LYON. *Les pentes de la Croix Rousse. Politique de la ville, priorités et objectifs*, 2005, 7 p.

VILLE DE LYON. *L'origine de la Croix Rousse*, [www.lyon-les-pentes.com](http://www.lyon-les-pentes.com)

VILLE DE LYON. MISSION PENTES CROIX-ROUSSE. *Le processus de requalification urbaine*, fiche no 3, 2001, p. 1-5.

VILLE DE LYON. MISSION PENTES CROIX-ROUSSE. *Les pentes de la Croix Rousse : un processus de requalification urbaine engagé sur le quartier depuis de nombreuses années*, 2001, 38 p.

VILLE DE LYON. MISSION CROIX-ROUSSE. *Point sur les actions retenues dans le cadre de la libération du Conseil communautaire du 21 décembre 2001*, p. 1-18.

VILLE DE LYON. *Projet d'avis du Conseil de développement sur le projet d'agglomération. 21 priorités pour le XXI<sup>e</sup> siècle : une agglomération compétitive et rassemblée*, 2001, 23 p.

VILLE DE LYON. « Requalification des espaces et voirie du bas des Pentes de la Croix Rousse », *Pôle urbanisme*, 2002, p. 1-6.

VILLE DE LYON. « *Se déplacer sur les pentes. Vivantes les Pentes*, » Lyon, *Vivantes les pentes*, numéro spécial, 2000, p. 1-2.

VILLE DE MONTRÉAL. *Appel de propositions : projet pilote de revitalisation urbaine intégrée*, Service de développement social et communautaire de la Ville de Montréal, 2003, 26 p.

VILLE DE MONTRÉAL. *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, Direction des communications et des relations avec les citoyens, 2005, 11 p.

VILLE DE MONTRÉAL. *Développement social : plan d'action 2003. Sécurité du revenu et développement social*, 2003, 62 p.

VILLE DE MONTRÉAL. *Orientations et paramètres de gestion et d'évaluation*, Initiative montréalaise de soutien au développement social local, Direction de la santé publique de Montréal, Centraide et CMTQ, 2004, 100 p.

VILLE DE MONTRÉAL. *Projets d'intervention en développement social urbain 2004 : les grands constat*, Direction du développement social et Table de concertation et de communication en développement social et communautaire, 2004, 6 p.

VILLE DE MONTRÉAL. *Portrait de quartier : le quartier Sainte-Marie*, Direction générale, 2003, 30 p.

VILLE DE MONTRÉAL. *Portrait des Faubourgs*, Direction générale, 2002, 32 p.

VILLE DE TROIS-RIVIÈRES. *Politique de développement social. Pour un mieux-être individuel et collectif*, 2005, 26 p.

WALZER, Michael. *Sphères de justice*, Paris, Seuil, 1997 (traduit de l'américain 1983), 236 p.

WHITE, Deena, Lyne JODIN, Danielle MCCANN, et Paul MORIN. *L'action intersectorielle en santé mentale*, Québec, Les publications du Québec, 2002, 313 p.